

L'Évolution des Finances Publiques de la Grande-Bretagne, de 1929 à 1934. Le Redressement Financier

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 11 décembre 1934, à 14 heures.

PAR

Rémy CADIOT

JURY

Président : M. H. TRUCHY, Professeur.

Suffragants : MM. JÈZE, Professeur.

AFTALION, Professeur.

PARIS
IMPRIMERIE BISHOP ET GARRET
61, RUE BICHAT.

—
1934

**L'Evolution des Finances Publiques de la Grande-Bretagne
de 1929 à 1934. Le Redressement Financier**

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'Évolution des Finances Publiques de la Grande-Bretagne, de 1929 à 1934. Le Redressement Financier

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 11 décembre 1934, à 14 heures.

PAR

Rémy CADIOT

JURY

Président : M. H. TRUCHY, Professeur.

Suffragants : MM. JÈZE, Professeur.

AFTALION, Professeur.

PARIS
IMPRIMERIE BISHOP ET GARRET
61, RUE BICHAT.

1934



A MON PÈRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551410_0031

INTRODUCTION

La Grande-Bretagne traverse actuellement une phase remarquable de son évolution. Après une période de déclin dont les premiers symptômes apparaissent dès la fin du XIX^e siècle et dont le point culminant est la crise aiguë de l'été 1931, s'ouvre une ère de redressement et d'adaptation aux conditions nouvelles, adaptation qui, si elle ne lui permettra pas de retrouver sa prospérité du siècle dernier placera le pays dans une situation privilégiée au moment d'une reprise de l'activité économique.

De cette œuvre de reconstruction le redressement des finances publiques est un des éléments les plus importants de même que de la crise qui mena l'Angleterre à la suspension de l'étalon-or le désordre budgétaire avait été une des causes les plus décisives.

L'une des conséquences les plus immédiates du malaise que traverse le Monde depuis plusieurs années est en effet, sans nul doute, dans tous les pays, la débâcle des finances publiques; et si, contrairement à ce qui s'était passé dans la plupart des autres états européens il n'y avait pas eu en Angleterre depuis la guerre de réel problème budgétaire, la politique de ses gouvernements était cependant de celles qui mettaient l'équilibre des finances nationales le plus à la merci de difficultés quelque peu prolongées.

Ce n'est pas seulement le coût de la guerre qui est responsable de l'inflation des budgets anglais. Dès la fin des hostilités se sont développées et ont été

mises en application des idées de politique sociale qui impliquaient l'intervention de l'Etat dans tous les domaines de la vie nationale. L'attention du Parlement se porta non seulement sur l'instruction primaire et secondaire mais sur l'hygiène et la santé publiques, sur les logements ouvriers, sur le chômage les salaires et les traitements, sur les vieillards les veuves et les orphelins. Les objets pour lesquels l'argent public pouvait être dépensé, autrefois limités aux besoins de l'administration civile et militaire, ont été indéfiniment élargis. Ils ont nécessité des dépenses considérables auxquelles il ne pouvait être pourvu que par une augmentation parallèle des impôts et des prélèvements sur le revenu de la nation et la propriété des classes riches, prélèvements qui bientôt devinrent justifiés et renforcés par la doctrine qui faisait de la taxation l'instrument idéal d'une redistribution de la richesse.

Et cependant que leur poids nominal — il était 4 fois supérieur à ce qu'il était en 1913 — s'accroissait, le fardeau réel des impôts devenait de plus en plus lourd : le revenu national se trouvait être en effet inférieur à ce qu'il était avant la guerre.

Déjà avant le retour du pays à l'étalon-or les bénéfices du commerce de l'industrie étaient considérablement réduits et le nombre des chômeurs se maintenait aux environs du million au moment où les autres pays n'en avaient pas : le coût de production était beaucoup trop élevé pour permettre à la Grande-Bretagne de supporter la compétition avec ses concurrents sur les marchés mondiaux.

Le retour à la parité or d'avant guerre en 1925 aurait nécessité certains réajustements dans la structure économique qui ne furent jamais réalisés. La baisse des prix à laquelle il contribua et le maintien des revenus du capital et des salaires à leur haut ni-

veau précédent augmentèrent la disparité entre le coût de production national et celui des concurrents étrangers et se révélèrent d'un effet désastreux sur le commerce extérieur britannique.

Enfin, il est évident que le fardeau des impôts ne pouvait être continuellement augmenté sans une fatale réaction dans la production et l'activité économique du pays dont dérivent le revenu national et les recettes budgétaires.

Certes, l'équilibre de budgets variant entre 800 et 850 millions de Livres avait pu être à peu près régulièrement assuré pendant les dix années qui ont suivi la guerre, mais c'est à des conditions telles, que la dépression à laquelle sa situation économique va plus intensément soumettre l'Angleterre aura vite fait de creuser un trou profond entre les recettes qui s'effondrent et les dépenses qui continuent à s'accroître, par l'effet automatique des lois votées par les législatures précédentes et à la suite de la politique du parti travailliste auxquelles les élections de 1929 ont donné la majorité à la Chambre des Communes.

Et le danger était autant plus grand que toute l'activité du pays est étroitement liée au crédit de l'Etat qui est lui même dans l'étroite dépendance de l'équilibre budgétaire. La situation de l'Angleterre est particulièrement vulnérable du fait que Londres est le grand centre financier et monétaire du monde et les conséquences d'une crise de confiance venant se superposer à la crise économique furent telles que l'Angleterre dut suspendre la convertibilité de la Livre Sterling et qu'elles mirent le pays à deux doigts de l'inflation.

Les événements de ces dernières années ont rendu apparents les résultats d'une longue expansion des dépenses gouvernementales et opposé les deux écoles

-- qui continueront sans doute à diriger les destinées fiscales et économiques du pays — dont l'une soutient que le progrès économique et le maintien d'un standard de vie élevé dépendent de la limitation des dépenses et des impôts, et dont l'autre base tous ses espoirs de progrès social sur l'acroissement des dépenses publiques pour les services sociaux et sur l'extension des fonctions de l'Etat.

Pour les uns, le taux élevé des impôts directs tend à détruire l'initiative des affaires et à écraser les forces productives du pays; pour les autres, la diminution des dépenses sociales — qui ont pour effet de transférer simplement le pouvoir de dépenser du riche au pauvre — doit ajouter au cercle vicieux de la déflation sans aider en rien au rétablissement économique car, en réduisant le standard de vie d'une part considérable de la population, elle permettrait aux riches d'entasser ou peut-être de dépenser plus, mais non de faire des dépenses sur les denrées courantes mais sur des articles de luxe; les dépenses de la masse comptent plus pour stimuler la production que les dépenses d'une petite minorité quoique riche de la population.

Au moment du rigoureux redressement budgétaire fait en septembre 1931 par le Gouvernement national auquel collaborèrent les membres les plus éminents des trois partis conservateur, libéral, travailliste, aucune des deux doctrines n'a été sacrifiée à l'autre; si les impôts directs ont été relevés dans une proportion plus grande que les impôts indirects, les traitements des fonctionnaires, les allocations de chômage et les dépenses des services sociaux étaient fortement réduits. Et il semble que l'avenir des finances publiques anglaises réside dans la possibilité de continuer à trouver quelque compromis pratique

entre les idéals apparemment incompatibles du capitalisme et du socialisme.

Mais il n'entre pas dans le domaine de cette étude d'intervenir dans cette controverse doctrinale, ce que nous nous proposons dans les pages qui vont suivre, c'est de montrer comment dans ce cycle de 5 ans qui va de 1929 au printemps 1934 et qui s'ouvre avec la crise économique ont évolué les finances publiques de la Grande-Bretagne.

En 1929-1930, c'est le premier déficit et pendant 18 mois les prodigalités continuent et le déficit s'accroît. En août 1931, c'est la crise politique, financière et monétaire; en septembre, le plan de redressement budgétaire, quelque dur qu'il fût pour tous, est accepté par le pays auquel pendant deux ans après que le rétablissement ait commencé à porter ses premiers fruits aucune remise de son effort n'est accordée prématurément. Enfin en 1934, c'est un excédent de plus de £ 30 millions et pour le prochain exercice les dégrèvements, les traitements et les allocations de chômage restaurés en partie ou dans leur intégralité.

Le plan que nous avons choisi permettra de suivre les différentes étapes de cette évolution. Dans une 1^{re} partie, après avoir passé en revue les résultats de l'année financière 1929-30, nous examinerons les budgets et les résultats de chaque année financière de 1930-1931 à 1933-1934. Dans une II^e partie nous traiterons la question des dépenses et des économies et dans une III^e partie celle des impôts et des recettes douanières. La IV^e partie sera consacrée à l'évolution de la Dette publique.

PREMIERE PARTIE

LES BUDGETS

Les résultats de 1929-1930.

La prospérité économique que connut le monde dans la troisième décennie du XX^e siècle permit à beaucoup d'états de résoudre aisément le problème de leurs finances publiques en faisant apparaître chaque année dans les budgets d'appréciables excédents. Mais dès les premiers symptômes de la crise la diminution du rendement des impôts ne tarda pas à renverser la situation. L'Angleterre malgré l'extrême rigueur de son système financier n'échappa pas à la loi générale, alors que les budgets de 1927-28 et de 1928-29 s'étaient soldés respectivement par des excédents de £ 4.239.000 et de £ 18.394.000 celui de 1929-1930 accusait un déficit de £ 14.523.000.

M. CHURCHILL dont c'était le cinquième budget consécutif avait estimé en avril 1929, estimations établies d'après les résultats d'un budget qui venait de montrer de larges plus-values et dont peut-être l'approche des élections n'avait pas été sans influencer l'optimisme (jamais, avait dit l'ancien Chancelier travailliste M. SNOWDEN après le budget-speech de M. CHURCHILL, pareille œuvre de corruption électorale n'a été faite par aucun parti politique) le montant des recettes et des dépenses ordinaires ¹ à £ 746.060.000

(1) C'est-à-dire non compris les budgets autonomes des Postes et du Fonds des routes dont les dépenses et les recettes (recettes des P. T. T., impôts sur les véhicules) s'équilibrent elles-mêmes (self balancing). En 1928, M. CHURCHILL avait changé la forme de présentation des comptes budgétaires, mettant à part ces deux budgets. Seul l'excédent des recettes des P. T. T. et de celles des impôts sur les véhicules est inscrit au Budget Général. Avec ces deux budgets, les recettes et les dépenses totales étaient estimées à £ 826.680.000 et £ 822.584.000.

et à £ 741.964.000. C'est donc une erreur de £ 18.619.000 que les comptes faisaient apparaître : les recettes pas plus que les dépenses n'avaient répondu aux estimations.

La crise affecta d'abord le rendement des impôts (les recettes ne provenant pas de taxes, — non tax revenue — ont couvert les estimations, des plus-values ont même été enregistrées sur les recettes nettes des postes et celles des Emprunts divers) et les recettes s'élevèrent seulement à £ 734.189.00, soit une insuffisance de près de £ 12 millions et une diminution de plus de £ 21 millions sur les recettes effectivement perçues par l'Echiquier en 1928-1929. Le tableau suivant montre la diminution progressive des recettes totales (y compris celles des postes et du fonds des routes) s'accroissant à mesure que la crise se développe.

	1928-1929	1929-1930
1 ^{er} trimestre	145.560.000	151.137.000
6 premiers mois	312.425.000	317.725.000
9 —	485.623.000	469.071.000
Année entière	836.434.000	814.970.000

Les droits de timbre (stamp duties) montrent l'insuffisance relative la plus considérable : £ 5.300.000 sur un total de £ 31 millions. Leur rendement est de £ 4.400.000 inférieur à celui de 1928-1929 : c'est la conséquence inévitable de la réduction des affaires du stock exchange.

Les recettes de l'income-tax (£ 237.426.000) sont inférieures de £ 2 millions aux estimations, celles de la surtaxe (£ 56.390.000) de £ 1.600.000. Si le rendement de ces deux impôts est à peu près identique à celui de 1928-1929 c'est qu'au début d'une crise les impôts sur le revenu frappant les revenus de l'année

précédente sont ceux qui résistent le mieux. Le rendement des droits de succession (estate duties) s'élève à £ 79.770.000 contre une estimation de £ 81 millions.

Quant aux recettes des droits de douane (customs) et de l'accise (excise) elles sont inférieures de plus de £ 3 millions aux estimations et de £ 6.500.000 à celles de l'année précédente. Les insuffisances les plus importantes ont été constatées sur le rendement des droits sur les spiritueux (£ 1.400.000) la bière (£ 1.800.000) le sucre (£. 1.600.000) l'huile (£ 700.000). Par contre, le droit sur le tabac a fourni un excédent de £ 2.800.000 attribué par le chancelier à « l'égalité économique et sociale des sexes » ; ceux sur les spectacles (entertainments duties) de £ 500.000, ce qui malgré le Chancelier ne prouve pas du tout expressément que le pouvoir de dépenser de la masse n'a pas diminué.

En sens inverse les dépenses avec £ 748.712.000 dépassent de £ 7 millions les dépenses prévues par M. CHURCHIL et de £ 11.450.000 les dépenses faites en 1928-1929. Au cours de l'année des crédits supplémentaires ont été demandés pour un montant de £ 12.300.000, dont £ 7.650.000 par le Ministère du Travail destinés aux Chômeurs dont le nombre ne cessait de s'accroître. Le reste avait été demandé par les Ministères de l'Air, de la Marine, de la Guerre de la Santé Publique et des P. T. T. Cependant, £ 4 millions d'économies ayant été faits sur les différents services, la somme dépensée en plus des estimations budgétaires n'était que de £ 8.500.000. La charge de la dette s'était élevée à £ 355.000.000 dont £ 47.750.000 avaient été versés au fonds d'amortissement. Le montant nominal de la dette était réduit de £ 31 millions et d'importantes opérations de consolidation et de conversion avaient réduit la dette flottante de £ 100 millions.

Ce déficit de £ 14.500.000 couvert par l'emprunt devait être remboursé en trois ans sur les recettes ordinaires des budgets à venir par une augmentation de la charge de la dette¹. Fixée en 1928 par M. CHURCHILL à £ 355 millions, elle était portée en conséquence à £ 360 millions pour 1930-1931, £ 360 millions pour 1931-1932 et £ 359.500.000 pour 1932-1933, (mais le remboursement des 9 millions de l'emprunt allemand de mobilisation en 1931 ayant été affecté hors budget à la réduction de la dette, le reste du déficit fut considéré comme suffisamment couvert et la charge de la dette put en 1931-1932 être ramenée au chiffre fixé par M. CHURCHILL).

Certes l'Angleterre avait déjà vu depuis la guerre ses budgets se solder par des déficits et même plus importants (£ 14 millions en 1925-1926 et £ 36.700.000 en 1926-1927) mais on pouvait en rendre responsables les difficultés de l'industrie charbonnière et plus directement les subsides qu'à la suite de la grève des mineurs le Gouvernement avait été amené à faire à celle-ci. C'étaient là des causes spéciales à l'Angleterre et qui se révélèrent passagères. En 1930 la dépression née aux Etats-Unis semble devoir s'étendre d'une façon durable à tous les pays du monde. De ce qui va suivre M. CHURCHILL en tant que Chancelier de l'Echiquier depuis le retour de la monnaie anglaise à l'ancienne parité n'est pas exempt de toutes responsabilités. Si les coûts de production britanniques et les dépenses publiques avaient été à temps ramenés à un niveau plus adéquat aux conditions créées par la politique monétaire, le pays se serait

(1) En 1928, M. CHURCHILL a réintroduit le principe d'une charge globale de la Dette publique à inscrire au Budget notablement supérieurs aux arrérages à payer. Les sommes représentant la différence entre ce montant global et le coût effectif des intérêts et de l'administration de la dette sont entièrement affectées à l'amortissement de celle-ci.

certainement trouvé dans une situation meilleure pour faire face à la chute catastrophique des prix mondiaux et pour parer à la crise qui commençait à augmenter le chômage dans des proportions fantastiques comme nulle part ailleurs, et qui devait, en moins de deux ans, amener la chute du gouvernement travailliste.

1930 - 1931.

M. SNOWDEN avait blâmé les Conservateurs de lui léguer un déficit de £ 14.500.000. En 1931 c'est un déficit de plus de £ 23 millions que l'Opposition eut à son tour à reprocher au Chancelier travailliste.

L'introduction du Budget avait été précédée à la Chambre par la discussion d'une question qui avait provoqué une grande effervescence depuis l'accession au Pouvoir du parti travailliste. Aux élections générales de mai 1929 en effet, le pays s'était déclaré lassé d'une expérience conservatrice qui n'avait pas su apporter au malaise dont souffrait l'Angleterre et notamment au chômage, des remèdes efficaces, et avait envoyé au Parlement une majorité travailliste dont le Chef, M. MAC DONALD, nommé Premier Ministre, avait appelé M. SNOWDEN à la Chancellerie de l'Echiquier en remplacement de M. CHURCHILL. Le premier acte du nouveau gouvernement, fidèle à son programme électoral, avait été de faire de nouvelles concessions aux chômeurs et de régler les conditions du Fonds d'assurance pour le chômage.

A la seconde lecture de l'« Unemployment-insurance Bill » le 16 décembre 1929, M. SNOWDEN avait résumé la situation financière de celui-ci. La dette du Fonds d'assurance (ses ressources provenaient des contributions des employés, des patrons et de l'Etat et, si elles ne pouvaient suffire au paiement des allocations, le Fonds était autorisé à emprunter au Trésor) qui était de £ 5 millions quand le parti travailliste quittait le pouvoir en 1924, s'élevait à

£ 37 millions en 1929 alors que le plafond des autorisations d'emprunt n'était que de £ 40 millions, somme seulement suffisante pour couvrir un chômage moyen d'un million d'individus et, déjà depuis plusieurs années, le nombre des chômeurs s'était toujours maintenu à un chiffre de 2 à 400.000 unités supérieur. Il y eut de vives controverses au sujet de la cause de cette augmentation, M. SNOWDEN maintenant que c'était la faute du précédent gouvernement qui avait réduit les contributions des différentes parties et l'Opposition soutenant que cette augmentation dans les dépenses était due à la nouvelle législation travailliste sur le chômage (en octobre le nouveau gouvernement avait décidé qu'il suffisait pour avoir droit à l'allocation non plus de prouver sa recherche sérieuse d'un emploi, mais qu'aucun fonctionnaire du service d'assurance n'eût établi le refus de l'ouvrier d'accepter une offre de travail convenable).

Le Chancelier ne voulut ni élever les contributions, ni augmenter le montant des autorisations d'emprunt pour ne pas ajouter encore à l'énorme dette flottante. En conséquence, il proposa d'augmenter de £ 14 millions la contribution de l'Etat au Fonds d'assurance. (En mars 1930 cependant, le nombre des chômeurs s'étant encore accru, le Chancelier consentit à augmenter de £ 10 millions le plafond d'emprunt du Fonds).

Au cours de la discussion de l'« Unemployment-insurance Bill » s'étaient heurtées la politique financière de l'ancien Chancelier conservateur et celle du nouveau dont allait être empreint le budget et comme M. SNOWDEN n'avait pas caché la situation financière du pays, on ne fut guère étonné quand, en présentant son budget aux Communes le 14 avril, le Chancelier annonça qu'une augmentation des impôts

directs était devenue nécessaire pour faire face à l'énorme excédent des dépenses sur les recettes.

En ce qui concerne les dépenses, M. SNOWDEN évaluait le total des crédits annuels à £ 417.909.000, il y avait une réduction de £ 2.521.000 sur les services de la Défense Nationale (Fighting Services), le programme des constructions navales ayant été réduit de £ 4 millions, tandis que les demandes du Ministère de l'Air faisaient apparaître une augmentation de £ 1.650.000. Les dépenses des services civils (Civil Services) estimées à £ 295.656.000 comprenaient les £ 30 millions représentant les sommes qu'en vertu du « Local Government Act de 1929 » l'Etat s'était engagé à verser aux Municipalités locales. Ce versement de l'Etat devait remplacer les pertes qu'avaient fait subir à celles-ci les dégrèvements de taxes prévus par l'« act » sur l'agriculture et l'industrie; mais l'augmentation réelle de la contribution de l'Echiquier s'élevait seulement à la moitié de cette somme, le chapitre du Fonds consolidé « Paiements aux comptes locaux » représentant des subventions annuelles de £ 15 millions disparaissant. Sans tenir compte des effets de ce plan de détaxe (Dérating Scheme), ces dépenses étaient en augmentation de £ 16 millions sur les dépenses effectives de 1929-1930 et de £ 27 millions sur les estimations du précédent budget, dont £ 14 millions provenaient de l'accroissement de la subvention faite au Fonds d'assurance chômage et le reste de contributions supplémentaires pour les pensions des veuves, des orphelins et des vieillards (£ 6 millions), pour l'instruction (£ 2.500.000), la lutte contre le taudis et la santé publique (£ 1.368.000), pour le subside à l'industrie du sucre (£ 2.400.000) et quelques autres subventions. Avec le Fonds consolidé qui s'élevait à £ 364 millions (dont

355 pour le service de la dette) le Chancelier évaluait le total des dépenses à £ 781.909.000.

Du côté des recettes, sur les bases existantes, il escomptait du Revenu Intérieur £ 405.750.000 contre £ 402.386.000 perçus l'année précédente, dont principalement £ 239 millions de l'income-tax, soit £ 1.500.000 de plus qu'en 1929-1930, £ 57 millions pour la surtaxe, £ 80 millions pour les droits de timbre, escomptant avec optimisme de tous ces impôts un excédent de recettes sur l'année précédente que rien ne laissait prévoir. Quant aux douanes et à l'accise il évaluait leur rendement à £ 250 millions, soit à £ 200.000 de moins que les estimations du budget précédent, mais à £ 2.600.000 de plus que ce que l'Echiquier avait effectivement reçu pendant l'année. La part de l'Echiquier dans les recettes des impôts sur les véhicules (vehicle duties) était estimée à £ 4.970.000 et les recettes ne provenant pas de taxes (P. T. T. — recettes nettes — domaine, recettes d'emprunts divers, recettes diverses) étaient évaluées à £ 78.925.000. Les recettes ordinaires totales sur les bases existantes s'élevaient pour 1930-1931 à £ 739.645.000, soit à £ 42.264.000 de moins que les dépenses.

Pour combler cette énorme différence, M. SNOWDEN prélève d'abord £ 16 millions sur le compte d'attente pour le dégrèvement des taxes locales (Rating Relief Suspense Account) ¹ ce qui réduisait le déficit à £ 26.264.000, somme à laquelle cependant il fallait ajouter £ 5 millions en remboursement d'une partie du déficit de l'année précédente, et qui se trouve augmentée du prix de quelques concessions sur de petits impôts. Les certificats des bookmakers devant expi-

(1) Le « Rating Relief Suspense Account » destiné à permettre la diminution des taxes locales avait été doté des excédents budgétaires de 1927-1928 et de 1928-29 (£ 4.239.000) et de 1928-1929 (£ 18.394.000).

rer le 1^{er} octobre seraient supprimés à cette date, ainsi disparaîtraient les derniers vestiges de l'impôt sur les paris. Les droits de « sauvegarde » à l'entrée sur les couteaux, les dentelles, les gants et les manchons à gaz ne seraient pas renouvelés après leur expiration (juin et décembre), enfin d'autres légères concessions dont le coût est insignifiant et les modifications pour la licence automobile (motocyclettes) portaient le déficit à £ 31.714.000.

A la recherche de nouvelles recettes, M. SNOWDEN examine d'abord le cas du droit sur la bière qui a rapporté 15 fois $\frac{1}{2}$ plus qu'avant la guerre, soit £ 77 millions contre £ 13.600.000. Le taux du droit est de £ 5 par « standard barrel », soit 36 gallons ² d'un degré moyen de 1.055 moins le dégrèvement accordé en 1923 de 1 livre par « bulk barrel », soit 36 gallons quel que soit le degré. Le Chancelier décide d'augmenter le droit de 3 sh. par « standard barrel » sans toucher au dégrèvement, ce qui représente un penny par gallon et qu'il estime devoir rapporter à l'Echiquier une recette supplémentaire de £ 3.100.000 pour une année et de £ 1.250.000 pour l'année en cours.

Cette augmentation du droit sur la bière laisse encore près de £ 29 millions à trouver et, en faisant la remarque que ceux qui connaissent ses opinions en matière de finance n'en seraient pas surpris, M. SNOWDEN se tourne vers les impôts directs en élevant d'abord le taux normal de l'income-tax de 4 sh. à 4 sh. 6 d. par livre. Toutefois, afin de protéger les petits revenus contre cette charge nouvelle, il porte la tranche du revenu imposée à un tarif inférieur de £ 225 à £ 250 et diminue le taux y afférent de la moitié du taux standard aux 4/9^e. Il reste ainsi fixé

(2) Un gallon : 4 litres 543.

à 2 sh. L'effet de cette mesure a été de dispenser à peu près les 3/4 des contribuables à l'income-tax de toute augmentation et de concentrer la taxation sur une petite minorité qui supportait déjà le poids des impôts directs. Cette modification de la « tranche » devant coûter £ 5 millions, les six pence supplémentaires rapporteraient seulement £ 24 millions pour une année entière et £ 21 millions pour l'année courante, laissant un trou de £ 8 millions encore à combler, que le Chancelier demande à la surtaxe et aux droits de succession.

Le taux progressif de la surtaxe était augmenté selon une échelle qui portait le tarif initial de 9 d à 1 sh et le tarif applicable à la tranche de revenu supérieur à £ 50.000 de 6 sh à 7 sh 6 d, augmentation qui devait rapporter pour une année entière £ 12.500.000 et pour l'année en cours £ 7.500.000; enfin l'échelle des droits de succession était modifiée, le taux était augmenté de 1 % pour les successions à partir de £ 120.000 et de 2 % à partir de £ 250.000 jusqu'à 10 % sur celles de £ 2 millions, ce qui portait pour celles-ci le tarif applicable de 40 à 50 %. Le gain escompté était de £ 7 millions pour une année entière et de £ 3 millions pour l'année en cours.

Finalement, ces différentes modifications aux impôts existants portaient les recettes à £ 789.445.000 en face d'un total de dépenses s'élevant à £ 797.209.000¹, laissant un excédent de £ 2.236.000.

M. SNOWDEN terminait son « Budget Speech » en faisant observer qu'il avait placé le fardeau sur les épaules les mieux aptes à en supporter le poids et qu'il n'avait pris « aux plus pauvres de la terre » aucune part de leurs ressources. Il avait seulement

(1) Avec les budgets autonomes P. T. T. £ 60.275.000 et Fonds des routes : £ 23.650.000, £ 873.280.000 et £ 871.044.000).

demandé à la « section favorisée de la communauté » de contribuer « aux besoins de l'Etat dans la proportion des bénéfices que l'Etat lui procurait » et concluait d'une façon assez inattendue sur la nécessité qu'il y avait de stimuler l'industrie et le commerce, parce que : « c'est seulement du commerce et de l'industrie que dérive le revenu national », aussi était-il convaincu qu'« un facteur essentiel de l'amélioration du chômage était le retour de l'esprit de confiance et d'entreprise parmi ceux qui ont la responsabilité de diriger l'industrie et le commerce ».

Peut-être peut-on se demander si ces dernières paroles n'indiqueraient pas que le Chancelier lui-même doutât que la solution des difficultés du pays résidât dans une augmentation des dépenses et des impôts; en tout cas, ce qui est sûr, c'est qu'il devint rapidement évident dans les débats qui suivirent, que l'attitude et les propositions du Chancelier avaient donné peu de satisfaction aux divers éléments de la Chambre des Communes.

L'Opposition ne manqua pas de remarquer que la seule contribution que le Chancelier avait apportée au rétablissement de l'industrie et du commerce qu'il avait dit avoir à cœur, consistait à rejeter sur eux l'aggravation d'un fardeau fiscal déjà suffisamment lourd et d'annoncer comme certain que la brutale application des théories fiscales socialistes menait tout droit à la dépression et au chômage. M. CHURCHILL, en ouvrant le débat, établit un contraste frappant entre l'idéal traditionnel de la taxation et les nouveaux idéals socialistes et maintint que la richesse était la juste rémunération d'un travail et que les impôts directs décourageaient les efforts au lieu de les stimuler.

Les Libéraux avec M. Herbert SAMUEL qui, comme son Chef M. LLOYD GEORGES, avait voté pour le bud-

get, se déclaraient eux aussi convaincus que le taux élevé de la taxation directe se répercutait sur le coût de la vie et que la différence que l'on pouvait constater entre la baisse des prix de gros et celle des prix de détail était en grande partie due aux impôts qui frappaient toutes les opérations intermédiaires. Mais s'il est vrai que la taxation indirecte paraissait à M. Herbert SAMUEL encore pire, cela renforçait seulement sa conviction que le Parlement devait exercer toute son autorité à obtenir une réduction des dépenses.

M. SNOWDEN et les partisans du Gouvernement répondirent à ces attaques en déclarant que la responsabilité de l'accroissement automatique de certaines dépenses devait échoir au précédent Gouvernement et que, quant aux dépenses que le Gouvernement Travailleiste avait faites, notamment celles concernant le Fonds d'assurance chômage, elles étaient simplement destinées à éviter que l'endettement du fonds n'annihilât la réduction de la dette au moyen du Fonds d'amortissement, et d'ailleurs le Chancelier espérait qu'elles seraient bientôt réduites par la diminution du chômage. En ce qui concerne la critique principale qui lui était faite, relative à l'effet déplorable de la nouvelle taxation destinée à aggraver la situation industrielle et à augmenter le chômage, M. SNOWDEN demanda à la Chambre si la réduction de l'income-tax de 6 sh à 4 sh depuis 7 ans avait amélioré les conditions économiques et se référa au rapport du Comité COLWIN sur la situation industrielle pour prouver que l'income-tax n'entraînait pas dans le coût de production; il répéta une question si souvent posée par le Chancelier à la recherche d'économies et demanda quelles dépenses les Membres de l'Opposition proposaient de réduire. S'ils ne pouvaient pas répondre, l'augmentation des impôts était

inévitables et il se défendit d'une augmentation des impôts indirects et d'un retour à la protection dont l'effet aurait été « de dispenser les riches de l'impôt et d'en reporter tout le poids sur les pauvres ». La défense travailliste s'établit sur le contraste douloureux entre la richesse et le capital détenus par une petite minorité et la part du revenu national qui revenait à la classe des travailleurs et sur l'argument que, si les impôts étaient concentrés sur une seule classe, c'était la faute de la distribution de la richesse, telle qu'il y avait seulement un petit nombre d'individus qui jouissait d'un revenu valant la peine d'être taxé. Finalement, après de longues discussions et après le bref passage du Bill à la Chambre des Lords, l'Assentiment Royal fut donné le 1^{er} août.

Le 1^{er} avril 1931, les comptes budgétaires¹ présentés par la Trésorerie faisaient apparaître pour l'année financière un excédent de dépenses sur les recettes de £ 23.276.000, il s'en fallait de plus de £ 25.500.000 que les prévisions du Chancelier ne se fussent réalisées.

Le total des recettes ordinaires (bien que supérieures de £ 41 millions à celles de 1929-1930), y compris le prélèvement de £ 16 millions sur le compte d'attente pour la détaxe locale, se révéla inférieur de £ 13.500.000 aux estimations.

Le déficit du revenu intérieur était de £ 5.783.000 dû à la perte considérable enregistrée sur les droits de timbre, plus de 6 millions, perte tenant au relâchement de l'activité de la Bourse. Les recettes de l'income-tax, baromètre de l'état économique du

(1) On sait que l'Angleterre ne pratique pas le système de l'exercice mais celui de la gestion. Le budget annuel s'applique exclusivement aux sommes qui sortent de l'Echiquier ou y rentrent effectivement pendant l'année financière qui va du 1^{er} avril au 31 mars, les comptes ne relatent que les opérations matériellement effectuées pendant ces douze mois, aussi les résultats définitifs peuvent-ils être arrêtés dès le 1^{er} avril.

pays, étaient inférieures de plus de £ 3.500.000 et si la surtaxe était en excédent de plus de £ 3 millions sur les estimations, c'est qu'avait eu lieu au cours de l'année une perception plus élevée des arriérés des années précédentes. L'augmentation du tarif des droits de succession n'avait pas été aussi productive que le Chancelier l'escomptait, mais les recettes totales de ces droits n'étaient que de £ 390.000 inférieures aux estimations. L'impôt foncier (land tax) et l'impôt sur les mines (minéral rights duty) avaient conservé la stabilité habituelle de leur rendement, tandis que les recettes de l'impôt sur les bénéfices extraordinaires (excess profits duty) et sur les bénéfices des Sociétés (corporation, profits tax), s'étaient élevées à £ 3 millions, soit un excédent de £ 1.300.000 sur l'évaluation budgétaire.

Le déficit des douanes et de l'accise dépassait £ 7 millions et s'il n'y avait pas eu des anticipations évaluées à £ 3 millions dont les 2/3 étaient représentés par le tabac, et le reste par les alcools, le sucre, le vin et le cacao, il aurait dépassé £ 10 millions. La dépression commerciale avait réduit considérablement les échanges et la consommation : l'alcool, la bière, le vin s'étaient effondrés et si le tabac était en excédent, c'était grâce aux anticipations dont nous venons de parler. Quant aux autres chefs de recettes ne provenant pas d'impôts, le rendement a été dans chaque cas au-dessous des évaluations, mais dans une proportion assez petite pour être négligeable.

Du côté des dépenses le chiffre du Fonds consolidé se révélait satisfaisant, puisque une augmentation de £ 425.000 sur les paiements faits au Trésor de l'Irlande du Nord avait été largement compensés par une économie de £ 1.500.000 réalisée sur les intérêts de la dette flottante : les bons du Trésor ayant

été placés à un taux bien inférieur à celui de l'année précédente. Cependant, les sommes économisées sur ce service étaient, d'après la loi de 1928 sur la « Charge fixe de la Dette », automatiquement versées au Fonds d'amortissement et ne venaient pas réduire d'autant le déficit.

En ce qui concerne les crédits annuels, une somme de £ 4.500.000 avait été économisée sur les différents services, mais des crédits supplémentaires avaient été demandés pour presque £ 15 millions, dont £ 10.500.000 pour le Ministère du travail destinés au paiement des secours temporaires (transitionnal benefit) aux chômeurs que l'Etat venait de prendre entièrement à sa charge.

Le versement fait au Fonds d'amortissement s'était élevé à £ 66.830.000, compte tenu du déficit et y compris une somme de £ 9 millions provenant du remboursement de l'emprunt de mobilisation du Gouvernement allemand, les sommes affectées à la réduction de la dette s'élevaient à £ 43.554.000. La dette publique avait été réduite pendant l'année de £ 55 millions.

S'il est assez difficile de reprocher au Chancelier travailliste de n'avoir pas su prévoir l'intensité et la durée de la dépression, les résultats budgétaires prouvent cependant qu'il eut été plus sage de prêter plus d'attention aux reproches d'une Opposition qui dénonçait l'erreur d'une augmentation des dépenses et des impôts au moment d'une crise économique et financière, et, s'il avait su résister à la tentation de peindre en de si sombres couleurs la position à lui laissée par son prédécesseur, sa situation eut été moins embarrassante quand furent connus les résultats de la gestion financière de cette deuxième année de gouvernement travailliste.

1931-1932 (1^{er} Budget).

L'année 1931 représente dans l'évolution des finances publiques anglaises une période remarquable et exceptionnelle. Elle est caractérisée par l'établissement d'un deuxième budget voté en septembre dès l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement d'Union Nationale. Exemple dont les antécédents sont fort rares, il faut en effet remonter à plus de cent ans en arrière à des périodes de véritable péril national pour en trouver, mais que la complaisance avec laquelle le Budget de l'année avait été établi et l'évolution de la crise économique rendirent indispensables pour éviter l'effondrement complet des finances publiques et ses lourdes conséquences pour un pays dont l'activité toute entière est étroitement liée au crédit de l'Etat.

Budget de guerre, avait dit M. SNOWDEN en présentant son Budget aux Communes le 27 avril 1931, budget d'expédients et d'expédients insuffisants, avait alors répondu l'Opposition aux improvisations ingénieuses et déficitaires au Chancelier de l'Echiquier. Son projet se présente en effet comme un compromis entre les exigences de la majorité et les difficultés du moment. D'une part les doctrines de son parti et le souci de ménager les libre-échangistes lui interdisaient de faire largement appel aux impôts indirects et en particulier d'instaurer un régime protectionniste, suprême planche de salut. D'autre part, une augmentation substantielle des impôts directs, même si elle ne frappait qu'une minorité de contri-

buables, risquait à la fois de provoquer des évasions de capitaux et d'affaiblir le soutien que la bourgeoisie libérale accordait au ministère travailliste.

Ainsi, plus l'Angleterre s'enfonçait dans la crise qui lui était propre et plus le malaise mondial s'aggravait, plus il était épineux pour son Gouvernement, appuyé sur une majorité instable, de faire entendre les avertissements nécessaires et d'imposer les mesures que la gravité de la situation commandait cependant de prendre rapidement. Aussi le Budget du Ministère Travailliste reflétait-il cette fois encore les illusions tenaces d'une majorité qui s'appuyait sur les éléments les plus dédaigneux des bonnes règles financières et de la gestion prudente des finances publiques.

Le budget de M. SNOWDEN se caractérise par une évaluation plus qu'optimiste des recettes, l'absence de toute mesure d'économie, l'emploi d'expédients et enfin une prudence extrême dans l'augmentation des impôts.

M. SNOWDEN escomptait que les recettes ordinaires dépasseraient de plus de £ 2 millions les recettes perçues en 1930-1931. Il en évaluait le total à £ 762 millions, alors que £ 759.900.000 seulement avaient été perçus par l'Echiquier l'année précédente.

Il estime le produit du revenu intérieur à £ 437 millions. Comparées aux recettes des années précédentes, les estimations de l'income-tax à £ 218 millions leur sont inférieures de £ 8 millions, mais celles de la surtaxe à £ 72 millions leur sont supérieures de plus de £ 4 millions. Ce paradoxe apparent est dû, d'après M. SNOWDEN, au fait que le rendement de l'income-tax doit être réduit malgré l'augmentation du taux en 1930 par suite de la dépression commerciale qui a entraîné une diminution des profits en 1930, tandis que celui de la surtaxe ne serait sérieu-

sement affecté qu'en 1932-1933. Quant aux droits de succession, il pense que le relèvement des tarifs effectué l'année précédente permet d'espérer une augmentation du rendement de £ 7.500.000. Mais l'évaluation la plus surprenante est celle de £ 24 millions des droits de timbre, supérieure d'environ 15 % aux recettes de 1930-1931, estimation que M. SNOWDEN expliqua en assurant qu'il escomptait sur le rétablissement de l'activité du stock-exchange pour relever le rendement d'un niveau où il n'était pas tombé depuis 1921.

Des recettes provenant des droits de douane et de l'accise sur la base des droits existants il entrevoit un fléchissement de £ 7.500.000, bien qu'il espère que la dépression qui a bouleversé les prévisions de 1930 soit arrivée à son terme. Mais il sait qu'il faudra quelque délai avant que les recettes ne ressentent les bons effets d'une reprise, aussi évalue-t-il leur rendement pour les douanes à £ 118.150.000 contre £ 121.400.000 et pour l'accise à £ 119.850.000 contre £ 124 millions.

Des autres recettes ordinaires provenant des impôts sur les véhicules et de source autre que l'impôt, il escompte avec £ 87 millions une augmentation du rendement de plus de £ 3 millions et en prélevant les derniers £ 4 millions restant au compte de réserve pour le dégrèvement des taxes locales, le Chancelier porte ses recettes totales à £ 766 millions.

En ce qui concerne les dépenses, elles sont en augmentation de £ 15 millions sur les évaluations de l'année précédente et de plus de £ 4 millions sur les dépenses effectives de 1930-31. La charge de la Dette est ramenée à £ 355 millions et les autres charges du Fonds consolidé se maintiennent à £ 9 millions. Le total des crédits annuels pour les services administratifs fixé à £ 439 millions est supérieur de £ 10 mil-

lions aux crédits effectivement dépensés pendant l'année précédente. Les dépenses totales sont ainsi estimées à £ 803.366.000, si bien que pour équilibrer son budget, M. SNOWDEN a à faire face au problème de trouver des recettes supplémentaires de l'ordre de £ 37 millions. Le déficit de l'année précédente se trouve dépassé de £ 14 millions et le Chancelier attribue cette différence aux sommes nécessitées par l'application du plan de détaxe, œuvre du gouvernement précédent, et par l'accroissement des versements de l'Echiquier pour faire face aux secours temporaires aux chômeurs qui, évalués à £ 10.500.000 dans le budget précédent, étaient estimés devoir s'élever à £ 30 millions pendant l'année.

La tâche de couvrir un tel déficit était exceptionnellement ardue dans cette période de dépression mondiale qui avait créé le problème budgétaire et constituait l'obstacle le plus sérieux à une augmentation des impôts. Le Chancelier repousse les propositions d'un tarif douanier à caractère fiscal faites par l'Opposition comme devant réduire « le pouvoir de consommation des masses populaires et alléger la charge des riches aux dépens des pauvres » et comme étant une méthode indirecte de réduire les salaires. « Je considère, dit-il, le présent budget comme un budget de guerre qui doit faire face à des circonstances temporaires qui justifient des mesures temporaires » et il a d'abord recours à des expédients qu'il admet dans de pareilles conditions, mais qu'il ne saurait que condamner dans des circonstances normales.

Il prélève d'abord £ 20 millions sur le compte de change. Ce compte de change était un fonds de réserve de £ 33 millions créé pendant la guerre et qui était utilisé par la Trésorerie à l'achat de change étranger pour faire face au paiement des dettes exté-

rieures. La possession de cette réserve permettait d'acheter des devises étrangères au moment où le change était le plus favorable. Depuis les accords de la Haye les sommes provenant du paiement des Réparations ou des Dettes de guerre étaient versées directement au crédit de l'Angleterre à la Banque des Règlements internationaux d'où elle pouvait en dollars utiliser ces sommes pour le paiement de ses dettes extérieures, ce qui supprimait en grande partie l'utilité de ce compte; aussi le Chancelier estimait-il pouvoir légitimement le réduire de £ 20 millions¹, ce qui ramenait la somme qu'il avait à trouver à £ 17.366.000 dont il demande £ 10 millions à l'aménagement de l'Income-tax.

Après avoir reconnu l'effet psychologique désastreux d'une augmentation de la taxation directe sur le commerce et l'industrie il ne relevait pas l'Income-tax mais supprimait ou plutôt réduisait la concession faite en 1915 aux contribuables. Jusqu'à cette époque l'Income-tax était payable en un seul versement, et depuis, les contribuables des cédules B (bénéfices de l'exploitation agricole), D (bénéfices industriels et commerciaux), E (traitements publics et privés) avaient été autorisés à payer l'impôt en deux versements égaux le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet. A ces versements égaux seraient substitués, à partir du 1^{er} janvier 1932, un versement des trois quarts de l'impôt au 1^{er} janvier et un de un quart au premier juillet. L'Echiquier encaisserait ainsi 25 % de plus pendant l'année financière soit 50 % le 1^{er} juillet 1931 et 75 % le 1^{er} janvier 1932, d'où une recette supplémentaire de £ 10 millions.

Pour le reste du déficit il faisait appel à l'augmentation d'impôt qui lui paraissait la moins injuste tout

(1) £ 3 millions avaient déjà été prélevés sur ce compte au chapitre Recettes Diverses.

En définitive, le prélèvement ne s'éleva qu'à £ 12.500.000.

en étant productive : le droit sur l'essence. Son tarif était porté de 4 d à 6 d par gallon, ce qui devait procurer pour l'année en cours £ 7.500.000. C'était la somme exacte qu'il fallait au Chancelier pour équilibrer son budget et ces diverses mesures portaient les recettes à £ 803.500.000, celles-ci laissant un léger excédent de £ 134.000 sur les dépenses¹.

Le Chancelier moins que personne en présentant un budget ainsi équilibré n'avait méconnu le caractère précaire de cet équilibre. Il savait qu'il n'avait rien prévu pour les dépenses supplémentaires et qu'il serait bien contraire à l'expérience qu'aucune dépense ne surgît au cours de l'année nécessitant des crédits supplémentaires. Mais il comptait gagner une année et espérait surtout que la Chambre saurait tenir compte des propositions de la Commission des Economies² et de celle du Chômage pour réaliser des compressions de dépenses, seules capables de combler toute brèche dans les recettes ou les dépenses de l'année et il termina ainsi son exposé financier aux Communes « si nous pouvons réaliser de substantielles économies pendant l'année et si les affaires s'améliorent je ne crois pas que le prochain budget soit particulièrement inquiétant ».

Ce ne fut pas, on s'en doute, l'opinion de l'Opposition. Les critiques furent particulièrement acerbes de la part de M. CHAMBERLAIN et surtout de M. CHURCHILL qui prétendit n'avoir pu sans un amusement allant jusqu'à l'hilarité écouter le Budget, car, M.

(1) Avec les budgets autonomes P. T. T. £ 58.232.000, Fonds des Routes £ 23.350.000, les recettes totales s'élevaient à £ 885.082.000 et les dépenses à £ 884.948.000.

(2) Commission MAY ainsi appelée du nom de son Président qui en mars avait été chargée par le Gouvernement de recommander au Chancelier de l'Echiquier toutes les réductions possibles à effectuer immédiatement sur les dépenses nationales.

SNOWDEN, en tant qu'il avait copié les récents budgets conservateurs, s'était au prix d'un revirement complet rallié lui-même aux plus sérieuses doctrines. Il y avait cependant des parties du Budget qui allaient tout à fait à l'encontre des principes conservateurs : le prélèvement de £ 20 millions sur le compte de change pour couvrir des dépenses courantes était la parfaite violation des canons de la saine finance et la modification des versements de l'income-tax n'était qu'un expédient déplorable qui allait surcharger et le contribuable et l'Administration. Quant aux Fonds d'assurance chômage M. SNOWDEN avait su passer sous silence sa situation, mais l'augmentation considérable des autorisations d'emprunt et la provision insuffisante faite dans le Budget, qui provoqueraient sans nul doute une rupture de l'équilibre, étaient le centre des observations des étrangers auprès desquels ils accentuaient la défiance dans les finances et l'avenir du pays. Enfin M. CHAMBERLAIN et Sir ROBERT HORNE s'attaquèrent aux estimations « fantaisistes » du Chancelier et notamment à l'illusion « fantastique » que celui-ci se faisait d'une plus-value de £ 4 millions sur les droits de timbres et de £ 8 millions sur les droits de succession alors que la valeur de tous les titres était tombée à un niveau exceptionnellement bas et que rien ne laissait prévoir une reprise de la Bourse pendant l'année. Quant à l'efficacité de la Commission des Economies, les Conservateurs ne voulaient pas y croire parce qu'aucune réduction substantielle des dépenses ne pourrait être faite sans un revirement complet de la politique du ministère et qu'il y avait peu de chance que la Commission fut capable d'y amener le Gouvernement.

Le budget reçut au contraire l'approbation des Libéraux pour la raison qu'il devait donner « le coup de grâce » à la suggestion des Conservateurs que seul un tarif fiscal douanier pouvait remédier aux besoins

financiers. Il était pour eux l'assurance que tant que le parti travailliste serait au pouvoir aucune mesure tendant à limiter le libre échange ne serait à craindre.

Les partisans du Gouvernement rétorquèrent aux Conservateurs, qu'en ce qui concernait le Fonds d'assurance-chômage, c'était eux qui avaient commencé à emprunter pour couvrir son déficit et que M. SNOWDEN n'avait pas hésité à transférer à l'Echiquier une importante partie du coût de l'assurance, mesure contre laquelle ils s'étaient élevés l'année précédente. En réponse aux critiques qu'avaient soulevées les mesures par lui prises pour combler le déficit, M. SNOWDEN s'était écrié « qu'aurait dit l'Opposition si j'avais élevé le taux de l'income-tax ? » et quand on lui reprochait d'avoir tablé d'une façon optimiste sur une reprise des affaires « je n'ai jamais dit cela, j'ai dit que j'espérais que des économies seraient effectuées à la suite du rapport de la Commission des Economies ».

Quoi qu'il en soit, les débats furent particulièrement animés et le projet de budget devint le « Finance Bill » 1931-1932 (N° 1) le 15 juillet. Pendant les mois où ils s'étaient déroulés, des nuages sombres s'étaient élevés de tous les points de l'horizon et bien que le Budget fut en lui-même un succès politique (il avait en ralliant tous les Libéraux consolidé la position du gouvernement travailliste) il était clair pour tous ceux qui ne voulaient pas se cacher la gravité de la situation, qu'en dissimulant le véritable état des finances du pays et en se révélant incapable d'appliquer le canif du chirurgien à l'hémorragie des dépenses où en s'y refusant, le Chancelier avait établi un budget qui pouvait difficilement être considéré autrement que comme un « tour d'adresse » ingénieux peut-être, mais lourd de conséquences pour un avenir prochain.

1931-1932 (2^e Budget).

Le Rapport de la Commission MACMILLAN publié le 13 juillet et celui de la Commission MAY le 31 du même mois, lequel faisait apparaître un déficit de £ 120 millions¹, avaient fait connaître au pays et à l'étranger la véritable situation de l'Angleterre. Au même moment, les crises financières en Autriche et en Allemagne atteignaient leurs points culminants et déclanchaient une véritable panique chez les financiers étrangers. Les réserves d'or fondaient à une cadence allant sans cesse s'accroissant. Sur tous les marchés on vendait de la livre, et la Banque d'Angleterre se voyait obligée de se faire ouvrir un crédit de £ 50 millions² par la Banque de France et la Banque de Réserve de New-York.

L'opinion publique alarmée par les déclarations de la Commission des Economies réclamait avant tout le redressement immédiat des finances publiques par une application prompte des recommandations de cette dernière et il était clair que les nouveaux crédits nécessaires à la sauvegarde du gold standard ne pourraient être obtenus qu'à la seule condition que le budget fut équilibré. M. MAC DONALD se trouva vite dans l'impossibilité de mettre d'accord ses collègues sur les mesures à prendre. Les Membres du Gouvernement et de la majorité déclarèrent ne pouvoir consentir ni à

(1) Ce déficit s'entendait seulement de l'année financière 1932-1933 et non de l'année en cours mais l'opinion publique ne s'en rendit pas compte.

(2) De nouveaux crédits de £ 80 millions seront ouverts à la Banque d'Angleterre au mois d'août.

une réduction des allocations de chômage ni à une diminution des traitements de certains fonctionnaires qui formaient le principal d'es mesures préconisées par la Commission.

Le 24 août M. MAC DONALD offrait sa démission au Roi. Celui-ci l'acceptait et lui confiait le soin de former avec le concours de M. BALDWIN et de sir Herbert SAMUEL ¹ un gouvernement d'union nationale. Le soutien de la Chambre entière était en effet nécessaire au gouvernement qui avait à prendre des mesures aussi rigoureuses. Le Roi avait d'ailleurs spécifié que le seul but du nouveau Gouvernement était de parer à la crise financière et que dès que ce but aurait été atteint les partis politiques reprendraient leurs positions respectives.

Moins de 15 jours après avoir été formé le nouveau Gouvernement avait mis sur pied un budget extraordinaire, convoqué le Parlement et présenté aux Communes le plan nouveau.

A la vérité son but n'était peut-être pas tant de combler un déficit que de montrer à l'étranger que le pays était décidé à prendre toutes les mesures nécessaires au redressement de ses finances.

« Je me lève, dit le chancelier en ouvrant son Budget-speech le 10 septembre, pour m'acquitter d'une des tâches les plus désagréables qui me soient jamais échues en partage ». Elle consistait d'abord à mettre la Chambre et le pays en face de la vérité et ensuite à leur demander la force nécessaire au redressement de la situation.

Soucieux de mettre l'équilibre hors de doute le Gouvernement avait d'abord décidé que l'on cesse-

(1) M. LLOYD GEORGE se trouvant malade. Ce gouvernement qui comprenait 4 Conservateurs, 2 Travaillistes et 2 Libéraux et dans lequel M. SNOWDEN restait Chancelier de l'Echiquier fut remanié après les élections le 5 décembre. M. MAC DONALD restait Premier Ministre.

rait de recourir à l'emprunt pour alimenter le Fonds de chômage et le Fonds des routes. La totalité des sommes que ces deux fonds auraient à emprunter après épuisement des autorisations d'emprunt précédemment accordées serait dorénavant imputée sur les crédits votés chaque année. Malgré la charge très lourde que cette décision allait constituer pour le budget cette solution était la première mesure indispensable vers un redressement sincère des finances publiques; la limite des emprunts contractés par ces fonds était en effet largement atteinte et ne pouvait être dépassée sans qu'elle constituât pour ceux-ci une hypothèque intolérable et pour l'équilibre du budget une continuelle source de dangers. Cette première mesure de sincérité prise par le Chancelier pouvait maintenant mettre la Chambre devant la véritable situation financière du pays.

Après avoir rectifié les chiffres prévus en avril 1931 M. SNOWDEN estime que le déficit véritable sur la base des recettes et des dépenses existantes s'élèvera à £ 75 millions pour l'année financière en cours.

Il laisse entrevoir pour 1931-1932 une insuffisance de recettes de £ 59.300.000 sur les prévisions d'avril, dont un fléchissement des recettes de £ 29 millions provenant des impôts (£ 25 millions pour le revenu intérieur et £ 4 millions pour les douanes et l'accise) et une perte de £ 30.300.000 due à la suspension des paiements étrangers entraînée par le moratoire HOOVER (£ 25 millions au titre des Réparations et des Dettes des pays alliés et £ 5.300.000 au titre des Dettes des Dominions et des pays d'Europe auxquels le bénéfice du moratoire avait été étendu). Quant aux dépenses, £ 813.000 de crédits supplémentaires avaient déjà été demandés et la décision d'imputer sur les crédits votés les sommes qu'il aurait fallu emprunter pour le Fonds de chô-

mage et le Fonds des routes entraînerait une augmentation des crédits de £ 34 millions (£ 25 millions pour le Fonds de chômage et £ 9 millions pour le Fonds des routes). Le plan HOOVER supprimait par contre le versement de £ 13.550.000 d'intérêts à faire aux Etats-Unis et réduisait de £ 5.750.000 (somme affectée au remboursement du principal de la dette envers ce même pays) le montant des sommes prévues pour le fonds d'amortissement de la Dette. Le Chancelier entrevoyait donc pour l'année financière en cours un accroissement de dépenses de £ 15.513.000.

Les rectifications à faire sur les prévisions d'avril s'élevaient ainsi à £ 74.813.000, si bien qu'en tenant compte de l'excédent de £ 134.000 prévu, le Chancelier se trouvait en face d'un déficit de £ 74.679.000 pour l'année en cours. Mais M. SNOWDEN estimait que ce déficit n'était rien à côté de celui de 1932-1933, qu'autant qu'on en puisse juger plus d'un an et demi à l'avance, il évalue à £ 170 millions¹.

Il fallait tabler sur une diminution de £ 46 millions du rendement des impôts (£ 35 millions pour le revenu intérieur, £ 4 millions pour les douanes et l'accise, £ 7 millions pour les recettes diverses). Dans le budget actuel £ 37 millions avaient été obtenus de sources qui n'existeraient plus l'année suivante (compte de change, compte de réserve pour le dégrèvement des taxes locales, accélération des paiements de l'income-tax). Quant aux dépenses, l'augmentation à prévoir du coût des secours transitoires aux chômeurs entraînerait un accroissement de celles-ci de £ 17 millions. Enfin, la cessation de l'emprunt pour le Fonds des routes (£ 10 millions) et le

(1) Il faut remarquer que ce chiffre est inférieur de £ 50 millions à celui prévu par la Commission MAY. Celle-ci n'avait notamment pas tenu compte des pertes que le plan HOOVER imposait au budget.

Fonds de chômage coûteraient en plus au budget de 1933 £ 70 millions.

Quant un pareil problème se pose devant un gouvernement soucieux d'équilibrer sincèrement un budget, une seule méthode efficace s'offre à lui : agir à la fois sur la colonne des dépenses et sur celle des recettes. Quoi qu'il en puisse coûter au pays, le Chancelier n'hésite pas à prendre les mesures énergiques et désagréables indispensables, de lourdes augmentations d'impôts et d'importantes compressions de dépenses.

Il lui semble d'abord impossible de continuer à amortir la Dette au rythme des années précédentes.

Les conditions financières lui paraissent légitimer une économie de £ 13.700.000 pour 1931-1932 et de £ 20 millions pour 1932-1933 sur le Fonds d'amortissement ¹.

Des économies réalisées grâce à la réduction draconienne de tous les traitements (de 10 à 20 %), à la réduction des crédits relatifs au service de la Défense Nationale et des routes, des subventions à l'enseignement et à l'agriculture, à la diminution de l'allocation de chômage et grâce à différents aménagements de cette dernière, diminueront les dépenses publiques de £ 22 millions pour 1931-1932 et de £ 70 millions pour 1932-1933. Ces réductions de dépenses laissent encore à trouver au Chancelier £ 37 millions et £ 80 millions, sommes énormes que seules des augmentations d'impôts pouvaient procurer et dont il demandait £ 25 millions et £ 51.500.000 à l'income-tax, tandis que les contribuables à la sur-

(1) Avec les £ 5.750.000 dont le Fonds se trouvait déjà libéré, celui-ci se trouve ramené de £ 52 millions prévus en avril à £ 32.500.000, somme suffisante pour faire face au remboursement d'emprunts arrivant à échéance pendant l'année.

La charge de la Dette fixée à £ 355 millions était ainsi réduite dans le deuxième budget à 322 millions.

taxe étaient appelés à fournir une contribution supplémentaire de £ 4 millions pour l'année en cours et de £ 6 millions pour l'année suivante.

L'augmentation des recettes de l'income-tax serait obtenue d'abord par l'élévation du taux normal de 4 sh 6 d à 5 sh, proposition qui rencontra peu d'opposition, et, par d'importantes diminutions des abattements à la base, des déductions personnelles et de la tranche du revenu imposable à un tarif de faveur, dispositions qui furent sévèrement critiquées. Les abattements à la base étaient réduits pour une personne mariée de £ 225 à £ 150 et pour une personne célibataire de £ 135 à £ 100. Toutes les déductions pour charges de famille ou autres étaient réduites de £ 10. Enfin, la tranche de revenu imposée aux 4/9^e du taux normal était réduite de £ 250 à £ 175 et le taux y afférent porté à la moitié du nouveau taux normal. Les contribuables inscrits à la surtaxe devaient supporter en plus de l'augmentation de 6 d du taux de l'income-tax une augmentation de 10 % du montant de leur cote d'imposition.

Les « indirect tax-payers » étaient appelés à fournir une contribution de £ 11.500.000 pour l'année en cours et de £ 24 millions pour 1932-1933. Le droit sur la bière était élevé de 1 £ 11 sh par « standard barell », ce qui représentait une augmentation de 1 penny par pinte de bière d'un degré moyen, ce dont le Chancelier escomptait £ 4.500.000 et £ 10 millions; l'augmentation du droit sur les tabacs de 8 d par livre-poids fournirait £ 2.100.000 pour l'année en cours et £ 4 millions pour une année entière. Le taux du droit sur l'essence, un autre droit excessivement productif était porté de 6 d à 8 d par gallon, soit une nouvelle recette de £ 3.900.000 et de £ 7.500.000. Enfin, le tarif du droit sur les spectacles était révisé

et la nouvelle échelle procurerait une recette supplémentaire de £ 1 million et de £ 2.400.000.

La désagréable tâche du Chancelier était terminée et il pouvait ainsi présenter la balance finale des deux budgets :

	1931-1932	1932-1933
<i>Déficit prévu sur les bases existantes</i>	74.679.000	170.000.000
1) économies réalisées sur l'amortissement. 13.700.000	20.000.000	
2) compressions de dépenses 22.000.000	70.000.000	
3) nouveaux impôts :		
directs 29.000.000	57.500.000	
indirects 11.500.000	24.000.000	
<i>Total</i>	76.200.000	171.500.000

Grâce à ces différentes mesures, l'équilibre des budgets se trouvait ainsi rétabli. Le premier était estimé devoir se solder par un excédent de £ 1.521.000 et le deuxième par un excédent de £ 1.150.000.

Enfin, après avoir demandé au Parlement certaines autorisations lui permettant de faciliter pour l'avenir la conversion du War Loan 5 % à un taux d'intérêt inférieur, le Chancelier terminait son exposé financier en déclarant que seule la gravité de la situation financière pouvait justifier d'aussi pénibles mesures, mais qu'elles donnaient à chacun l'opportunité de fournir sa contribution. « J'ai déjà reçu, dit-il, ces dernières semaines, les preuves les plus étonnantes du désir de la Nation, hommes et femmes de toutes conditions, de contribuer à l'effort de redressement. Des titulaires de pension de vieillesse ont retourné leur livret, des mandats postaux importants ou minimes affluent... Aujourd'hui même j'ai reçu une obligation du War Loan de mille livres

avec prière de l'annuler... J'ai foi que la Chambre des Communes et le Pays accepteront ces propositions, ce faisant, ils donneront au monde un exemple de l'indomptable esprit britannique en face des difficultés ».

Ce n'est pas en vain que le Chancelier avait fait appel au Parlement et à la Nation toute entière et le Budget auprès de l'un comme de l'autre se révéla comme un véritable triomphe.

Pendant le discours de M. SNOWDEN, la Chambre des Communes avait écouté en silence, mais l'émotion fut portée à son comble à l'appel de la péroraison et se manifesta quand le Chancelier rejoignit son siège par d'interminables applaudissements qui n'eurent pas de peine à couvrir les railleries et les sarcasmes d'une petite minorité.

La principale attaque de l'Opposition fut menée par M. William GRAHAM, Président du Board Of Trade dans le gouvernement précédent. Dans un long discours il prouva qu'il était inutile de balancer le budget tant que des mesures efficaces ne seraient pas prises pour solutionner le problème de l'or, solution qui ne pouvait s'obtenir que par la coopération internationale. Reprenant en détail les propositions du gouvernement, il suggéra que la suppression complète du Fonds d'amortissement et une double augmentation de la surtaxe eussent été préférables aux économies. Quant à un tarif douanier fiscal il eut mieux valu y recourir qu'à des économies, mais les deux auraient pu être évités. M. BAKER reprocha au Chancelier d'avoir accepté de la Commission MAY une vue complètement erronée de la situation financière et surtout de lui avoir laissé, en autorisant la publication de ce Rapport, détruire le crédit britannique à l'étranger. M. SNOWDEN avait parlé de sacrifices égaux, mais M. PETTICK LAWRENCE

prouva par les chiffres qu'en diminuant les traitements et surtout l'allocation des chômeurs, qu'en réduisant les abattements à la base et la « tranche » de l'income-tax comme il l'avait fait, le Chancelier avait infligé la charge la plus lourde à ceux qui étaient le moins capables de la supporter. Enfin, le grief principal fait au gouvernement fut peut-être de n'avoir pas réussi à éviter la suspension de l'étalon-or survenue entre temps (21 septembre), ce qui rendait fort douteux cet équilibre sur le papier et de l'avoir précipité par ce Budget, alors que ce n'était pas le déséquilibre des finances publiques qui avait mis la livre en danger, mais bien la folle politique de la Cité de Londres, le faux rapport de la Commission May et la propagande venimeuse de l'étranger.

En fait, les critiques de l'Opposition ne furent guère violentes et furent d'ailleurs abrégées par la décision prise par le gouvernement de limiter la durée des débats. La cause de celui-ci était gagnée d'avance et ses partisans se bornèrent à répondre qu'aucun budget au monde n'aurait pu supporter un tel train, qu'il était devenu indispensable pour la sécurité du Royaume d'équilibrer le budget à tout prix et que les fardeaux imposés aux contribuables n'étaient pas plus élevés qu'en 1924. M. SNOWDEN répondit aux Travaillistes qui ne l'avaient pas suivi qu'il avait obtenu des autres membres du Cabinet que les impôts indirects ne fussent pas élevés davantage et conclut en déclarant que le budget avait placé les ressources intérieures sur une base financière solide, une base sur laquelle on pouvait construire.

Et le 5 octobre, quarante jours après la formation du gouvernement d'Union Nationale, le budget était voté à une écrasante majorité.

La confiance que le gouvernement avait mise dans l'empressement du pays à assumer toutes les charges et les sacrifices nécessaires au redressement des finances se trouva entièrement justifiée puisque le 1^{er} avril 1932 les comptes budgétaires faisaient apparaître un solde positif de £ 364.000. C'était certes un million de moins que n'avait prévu le Chancelier, mais cet excédent avait été atteint avec un prélèvement de £ 12.500.000 sur le compte de change au lieu des £ 23 millions prévus; £ 32.500.000 avaient été versés au Fonds d'amortissement. Résultats remarquables si l'on considère la situation des finances publiques des états du continent et de l'Amérique au même moment, d'autant plus que la crise avait atteint la Grande-Bretagne plus profondément peut-être que d'autres pays et qu'elle était en butte à toutes les perturbations provoquées par une monnaie dont l'inconvertibilité avait été déclarée entre temps.

En ce qui concerne les dépenses, les crédits annuels qui avaient d'abord été augmentés de £ 34 millions sur les estimations d'avril 1931, à la suite de la décision prise d'arrêter le recours à l'emprunt pour alimenter le Fonds d'assurance et le Fonds des routes, ensuite diminués des £ 22 millions d'économies et qui avaient été finalement fixés à £ 451.800.000 s'étaient élevés effectivement à £ 439.200.000. La réduction du nombre des chômeurs avait permis des économies non de £ 22 millions, mais de £ 34.600.000. Ainsi que prévu la charge de la Dette avait été de £ 322 millions.

Du côté des recettes, les recettes diverses étaient inférieures de £ 13 millions aux estimations, manque dû au fait que £ 12.500.000 seulement avaient été prélevés sur le Compte de change. Il y avait une diminution de £ 700.000 dans les recettes des postes,

mais le rendement des douanes et de l'accise était en plus-value de £ 3 millions, plus-value due pour les 2/3^e aux mesures douanières prises après l'établissement du budget dont £ 1.165.000 aux droits sur les importations anormales, £ 164.000 aux droits sur les produits horticoles et £ 760.000 au tarif général de 10 % entré en vigueur le 1^{er} mars. La bière dont la surtaxation était unanimement reconnue n'avait produit à la suite de l'augmentation du droit que £ 3.250.000 de plus au lieu des £ 4.500.000 supplémentaires escomptés. Le rendement des droits sur le tabac, le sucre, l'essence, les spectacles était légèrement supérieur aux estimations, tandis que la moins-value sur les spiritueux était de £ 1 million.

Le revenu intérieur avait rapporté £ 1.500.000 de moins qu'il n'avait été prévu en septembre. Le manque le plus important venait des droits de succession dont le rendement était inférieur de £ 18 millions à celui prévu en septembre (et de £ 25 millions à celui prévu en avril 1931). Il manquait £ 3 millions aux droits de timbre pour atteindre les estimations, mais les recettes de l'income-tax étaient en excédent de £ 15.400.000 et celles de la surtaxe de presque £ 4 millions. Encore une fois l'impôt sur le revenu avait sauvé le Budget.

Certes le redressement des finances publiques anglaises était désormais chose faite : le crédit britannique était restauré avec la confiance nationale et étrangère, le reflux des capitaux vers Londres, la hausse de la livre et des rentes en étaient la preuve certaine et la voie aux conversations était ouverte. Cependant, si le présent est assuré, l'avenir l'est moins. La Dette a augmenté, peu il est vrai, mais c'est la première fois depuis neuf ans. Le budget n'a pu être sauvé que grâce à l'effort « héroïque » des contribuables qui malgré la diminution de leurs re-

venus ont répondu largement à l'appel du gouvernement en faisant le paiement intégral des 3/4 de l'income-tax au mois de janvier et en versant en une seule fois à l'Echiquier les importants arriérés dont ils étaient redevables. Cet effort, on ne pourra pas le leur demander une seconde fois et les bénéfices ont encore été inférieurs à ceux des années précédentes. Presque tous les chefs de recettes sont en diminution et aucun indice de reprise ne permet d'espérer que le rendement des impôts indirects ne fléchisse pas encore pendant l'année financière qui va commencer. Il reste l'inconnue des nouveaux droits de douane. Permettront-ils à l'Angleterre de conserver le bénéfice de son énergique et remarquable redressement financier ? C'est la question que va essayer de résoudre le nouveau parti conservateur que les élections d'octobre ont appelé au pouvoir.

1932-1933.

La suspension de l'étalon-or avait été si lourde de conséquences pour le pays que le cabinet d'Union Nationale avait estimé nécessaire de consulter le corps électoral. La chambre élue en mai 1929 avait été dissoute le 7 octobre. Les nouvelles élections étaient l'inévitable condamnation du parti travailliste. Il portait devant les électeurs la responsabilité de la crise économique et financière qui pesait lourdement sur l'Angleterre depuis son arrivée au pouvoir et on lui reprochait surtout de n'avoir pu apporter à la plaie du chômage aucune des solutions et des remèdes qui avaient fait la base de son programme aux élections de 1929. Mais le triomphe des Conservateurs, artisans et bénéficiaires de cette opération politique, dépassa tous les pronostics. « Jamais victoire électorale ne fut plus complète lors du triomphe libéral de 1906, même aux élections « kaki » de la fin des hostilités. L'oscillation du pendule électoral britannique est classique, mais son ampleur cette fois est exceptionnelle ». Les Conservateurs obtenaient 474 sièges sur 615. Le Gouvernement national pouvait maintenant compter sur 556 voix contre 56 aux Travaillistes et Libéraux de LLOYD GEORGES et 3 aux Indépendants. La nouvelle majorité conservatrice se trouvait ainsi en mesure d'imposer sa politique au cabinet d'Union Nationale et notamment son programme protectionniste sous le signe duquel venaient d'être faites les élections.

Aussitôt, des nouveaux droits de douane avaient

été institués : droits sur les importations anormales, droits sur les produits horticoles. Nous avons vu qu'ils avaient aidé à assurer l'équilibre du budget extraordinaire de M. SNOWDEN. Mais c'est surtout sur le nouveau tarif général de 10 % à l'importation, voté en février 1932 et mis en application dès le 1^{er} mars, que le nouveau Chancelier de l'Echiquier, M. NEVILLE CHAMBERLAIN qui avait succédé à Lord SNOWDEN¹ démissionnaire comptait pour équilibrer le nouveau budget.

La situation léguée par Lord SNOWDEN au nouveau Chancelier conservateur, en dépit des apparences, se révélait fort délicate. Plusieurs raisons s'opposaient en effet à l'établissement d'un budget dont l'équilibre fut parfaitement assuré.

D'abord, en regard des moins-values de recettes certaines sur l'income-tax et la surtaxe, on ne pouvait placer d'autres ressources importantes que celles du nouveau tarif douanier. Or, on ne pouvait estimer que très approximativement son rendement, non seulement parce qu'il était une innovation complète, mais parce que son efficacité pouvait se trouver diminuée dans une proportion inconnue par les concessions que la Grande-Bretagne allait être amenée à faire aux membres de l'Empire lors de la Conférence d'Ottawa qui devait se tenir au mois d'août.

La seconde raison était que le problème des paiements au titre des réparations et des dettes de guerre était en suspens. En réalité, en face d'une moins-value certaine résultant de la carence de l'Allemagne, le Chancelier ne pouvait inscrire en recettes qu'une contre-partie hypothétique : l'abandon par les Etats-Unis de la dette anglaise. Comme nous le verrons, le Chancelier prit le seul parti raisonnable en l'occu-

(1) M. SNOWEN, nommé Viscount, était rentré à la Chambre des Lords.

rence, celui de ne faire intervenir dans son budget aucune recette ni aucune dépense au titre des dettes internationales.

Enfin les variations de la monnaie abandonnée aux caprices de la loi de l'offre et de la demande rendaient encore plus difficile et plus incertain l'établissement à l'avance de l'équilibre des deux plateaux d'une balance dont les poids pouvaient tout le long d'une année s'alourdir ou s'alléger d'une façon imprévisible. Cette menace devait, il est vrai, disparaître en grande partie à la suite de la proposition faite par le Chancelier dans son exposé financier de créer un Fonds d'égalisation des changes pour lequel il demandait à la Chambre l'autorisation d'emprunter £ 150 millions, afin de permettre au gouvernement de surveiller et de combattre dans la mesure du possible les trop grandes variations de la livre sur le marché des changes.

Dans ces conditions, un ajustement rigoureux et durable des recettes et des dépenses était une tâche plutôt malaisée. Elle demandait, on le savait, une singulière fermeté de la part du Chancelier; cependant quand le Budget parut le 19 avril, le public n'était pas encore préparé à ce que le Times appelle « la sévérité puritaine » des propositions de M. CHAMBERLAIN.

Dans l'évaluation des dépenses le Chancelier ne fait figurer aucune somme pour les versements à effectuer au titre des dettes de guerre. Comme dans l'évaluation des recettes il ne faisait rentrer aucune somme au titre des dettes des pays alliés et des dettes des Dominions en suspens jusqu'au 1^{er} juillet par suite du plan Hoover (ces questions se trouvant, quoique sur un pied tout à fait différent, liées ensemble jusqu'à un certain point) il considère ces comptes qui doivent constituer un chapitre s'équili-

brant lui-même comme un suspens. Il attend de connaître les résultats des délibérations de la Conférence de Lausanne et compte dès ceux-ci connus, soumettre aux Communes les propositions qui seront nécessaires pour la mise au point des mesures qui y seront prises. La charge fixe de la Dette se trouve ainsi ramenée de £ 322 millions à £ 308.500.000. Ces £ 308.500.000 comprennent un fonds d'amortissement inchangé s'élevant à £ 32.500.000. Avec les services de l'Irlande du Nord et les services divers, les évaluations de dépenses pour le Fonds consolidé sont portées à £ 318.500.000.

Le total des crédits annuels pour les services administratifs demandés par les divers ministères s'élève à £ 447.204.000, soit à £ 12 millions de plus que les dépenses effectives de 1931-32. Cependant, il faut remarquer que les économies prévues par Lord SNOWDEN dans son budget extraordinaire en septembre 1931 étaient largement réalisées. Lord SNOWDEN, en tenant compte de la décision prise d'inscrire au chapitre budgétaire les services de l'assurance chômage et du Fonds des routes au lieu d'emprunter pour eux, avait estimé que le montant des crédits annuels pour 1932-33 s'élèverait à £ 526 millions. Sur cette somme, le Chancelier avait proposé de réaliser des économies pour un montant de £ 70 millions, ce qui devait laisser un total de £ 456 millions. C'était donc £ 8 millions d'économies supplémentaires qui avaient été faites sur les services administratifs. Le total des dépenses ordinaires prévues pour 1932-1933 se trouvait ainsi fixé à £ 766 millions.

En évaluant les recettes le Chancelier n'hésite pas à prévoir des fléchissements importants de l'income-tax et de la surtaxe, d'une part, en effet, ces impôts sont basés sur les profits de 1931 que la dépression a largement affectés et d'autre part le Trésor ne béné-

ficiera plus cette année des sommes supplémentaires procurées exceptionnellement par la modification apportée aux versements de l'income-tax pour les contribuables des cédules B, D, et E. Il estime leur rendement respectif à £ 260 millions et à £ 66 millions contre £ 287.367.000 et £ 76.700.000 perçus effectivement pendant l'année financière 1931-1932, prévoyant ainsi une perte dépassant £ 38 millions. Tablant sur le retour lent mais continu à la santé économique dont il y a des symptômes certains, il escompte avec £ 76 millions et £ 23 millions des plus-values de £ 11 millions et £ 6 millions sur le rendement des droits de succession et de timbre. Avec les autres petits impôts, le revenu intérieur doit rapporter à l'Echiquier £ 427 millions. Ce total est inférieur de £ 32.500.000 aux évaluations de lord SNOWDEN en septembre 1931. Cela paraît à M. CHAMBERLAIN comme la démonstration la plus convaincante que la limite du rendement des impôts directs est atteinte. En conséquence, c'est à d'autres sources de recettes qu'il demandera de nouvelles ressources.

Se basant sur les droits existant au moment de l'établissement du dernier budget, il attend une plus-value de £ 10 millions de recettes des douanes et de l'accise sur les sommes perçues au même titre en 1931-1932, escomptant des droits de douanes £ 140.275.000 et de l'accise £ 124.200.000. Il ne fait pas reposer cet excédent sur l'amélioration des conditions économiques dont il est cependant comme tous ces prédécesseurs convaincu, mais bien sur le fait que, pendant l'exercice à venir l'augmentation des impôts indirects faite en septembre 1931 procurera des recettes supplémentaires pendant une année entière et non seulement pendant six mois. Il escompte ainsi £4.800.000 de plus pour la bière, £4.900.000 pour l'essence, £ 1.500.000 pour les spectacles, £ 4.500.000 pour

le tabac, mais il prévoit par contre une diminution de £ 2.300.000 et de £ 2 millions dans le rendement des droits sur l'alcool et sur le sucre.

Les recettes provenant des impôts sur les véhicules étant estimées à £ 5 millions et le rendement global des recettes non fiscales à £ 34.800.000 contre £ 60.450.000 perçus les années précédentes grâce aux prélèvements sur le Compte de change et le Compte de dégrèvement, le total des recettes ordinaires sur la base des droits existant en septembre 1931 s'élève à £ 731.275.000, laissant un découvert à combler de £ 34.750.000

Comme je l'ai déjà dit c'est sur les nouveaux droits à l'importation que le Chancelier comptait pour combler la plus grosse partie de ce déficit. Des droits sur les importations anormales qui devaient expirer en mai et des droits sur les importations de produits agricoles en décembre il escompte un rendement d'un peu plus de £ 1 million. Du nouveau tarif général de 10 %, applicable à toutes les marchandises (sauf de très rares exceptions) entrant en Grande-Bretagne, il prévoit un rendement de £ 32 millions. Il fait d'ailleurs toutes les réserves sur le montant de cette évaluation, l'effet de nouveaux droits sur les recettes étant réellement impossible à prévoir avec certitude. Ces nouvelles ressources portent le total des recettes ordinaires sur la base des impôts existants à £ 764.275.000. La petite somme qui reste à trouver sera demandée aux impôts indirects. Il fait subir quelques réajustements aux droits sur le sucre et la soie et rétablit l'impôt sur le thé étranger (supprimé en 1929). De ces nouveaux droits, déduction faite des subventions dont les producteurs britanniques de sucre continueront à bénéficier et compte-tenu du traitement de faveur accordé aux sucres et au thé de l'Empire il escompte une ressource supplé-

mentaire de £ 2.525.000 et l'excédent final avec £ 766.800.000 en recettes et 766.004.000 en dépenses¹ se trouve ainsi être de £ 796.000.

Le Budget n'avait été accueilli qu'avec un enthousiasme relatif. On s'attendait à quelques adoucissements et il n'en avait rien été. Le paiement de l'income-tax continuait à se faire avec un premier versement des 3/4 au 1^{er} janvier. Le Gouvernement avait renoncé au dernier moment à baisser le taux du droit sur la bière malgré la diminution du rendement enregistrée depuis l'augmentation de l'impôt. Et si le Chancelier avait prévu pour l'avenir la suppression de certaines faveurs fiscales chères aux socialistes, comme celles dont jouissaient les coopératives, les Conservateurs eux-mêmes avaient été déçus de ne pas voir M. CHAMBERLAIN abandonner formellement le projet de taxation des plus-values terriennes². On faisait des réserves sur la création du Fonds d'égalisation des changes. On craignait la charge qu'il allait imposer à la Trésorerie et la répercussion de ces opérations sur le marché monétaire. Dans les milieux industriels on trouvait insuffisante la réduction des dépenses. Mais à l'étranger ce budget « rigoureux et basé non sur un vague optimisme ni sur de malhonnêtes expédients » fit une excellente impression. Il était la preuve que le gouvernement était décidé à ne pas ralentir son effort de redressement avant que l'heure fût venue. En somme, il se présentait comme la prolongation du Budget de septembre et l'immense majorité qui avait ratifié la politique financière du gouvernement national

(1) Avec les budgets autonomes : P. T. T. £ 59.188.000, Fonds des Routes, £ 22.900.000, £ 848.898.000 et £ 848.102.000.

(2) L'étude de la question d'un impôt frappant les plus-values terriennes avait été mise sur pied par M. SNOWDEN en avril 1931, mais bien que le projet n'ait jamais été abandonné officiellement, il n'y fut pas donné suite.

n'eut d'autre alternative que d'accepter, plus ou moins à contre-cœur, les propositions de M. CHAMBERLAIN. Et cette majorité était tellement disproportionnée que l'Opposition joua un rôle beaucoup moins important que de coutume et que les débats d'où le Budget fut quelque peu négligé prirent un caractère beaucoup plus général.

La discussion dont le tarif général de 10 % avait été exclu roula principalement sur le problème monétaire, sur l'objet véritable du Fonds d'égalisation des changes et sur l'éventuelle possibilité d'un retour au gold standard. Quant à la discussion budgétaire proprement dite le thème des orateurs du parti travailliste fut l'augmentation des droits sur le sucre et le thé en tant que devant, au moment d'une crise sans pareille et quand aucune augmentation de la taxation directe n'avait été faite, accroître la charge des classes les plus pauvres. Le Chancelier dans son discours final se borna à faire une comparaison entre la situation du Royaume au moment où le Gouvernement National prenait le Pouvoir et ce qu'elle était au printemps de 1932. Il fit entrevoir la possibilité de dégrèvements importants correspondant à l'économie considérable résultant de la conversion du War Loan 5 % qu'il espérait pouvoir réaliser pendant l'année, et le Bill, voté à l'immense majorité habituelle, reçut l'assentiment Royal le 16 juin.

Les comptes publiés le 1^{er} avril 1933 par la Trésorerie montraient que les recettes s'étaient élevées à £ 744.791.000 seulement, soit £ 22 millions de moins que le Chancelier n'avait prévu, alors que les dépenses avaient atteint le chiffre de £ 777 millions dépassant de £ 11 millions les évaluations. Le papier faisait apparaître un déficit de £ 32.279.000. Cependant, dans ce déficit entraient le versement de

£ 28.956.000 que, fidèle à ses engagements, l'Angleterre avait fait à l'échéance de décembre au Gouvernement des Etats-Unis. Le Chancelier n'avait, on se le rappelle, porté aucune somme au Budget ni en recettes, ni en dépenses au titre des réparations et des Dettes de Guerre et si les paiements dus au Gouvernement britannique lui avaient été régulièrement faits, le budget de 1932-1933 se serait soldé par un excédent de £ 2.250.000. Tel quel, en excluant le versement du 15 décembre aux Etats-Unis, il se soldait seulement par un déficit de £ 3.223.000. C'est peu si on se rappelle les difficultés que le Chancelier avait rencontrées dans l'établissement de son budget.

En ce qui concerne les recettes plus de la moitié des moins-values provenaient de l'income-tax et de la surtaxe dont les insuffisances avaient atteint £ 14 millions. Les douanes et l'accise non plus n'avaient pas rempli les prévisions. Il s'en fallait de £ 12 millions dont 9 pour les douanes et 6 pour la bière. Les adversaires du régime protectionniste en profitèrent pour y trouver la preuve que comme moyen de fournir des ressources au Trésor les tarifs ne servaient pas à grand chose. Mais les droits de succession avaient rapportés à l'Echiquier £ 1 million de plus qu'il n'avait été prévu et £ 12 millions de plus que l'année précédente. Le rendement de l'impôt sur les bénéfices et celui de l'impôt sur les sociétés avait aussi dépassé les prévisions de £ 1 million, celui des emprunts divers et des recettes diverses de £ 6.250.000.

Du côté des dépenses £ 13.695.000 avaient été économisés sur les intérêts de la Dette, grâce à la conversion de l'emprunt de guerre de 5 % en 3 ½ dont les opérations s'étaient closes le 1^{er} décembre par un véritable triomphe et grâce à la diminution des taux d'intérêt des bons du Trésor. La hausse des

fonds d'Etat avait réduit de £ 32.500.000 à £ 17.250.000 les fonds d'amortissement obligatoires. Mais la charge de la dette inscrite au budget pour £ 208.500.000 n'avait pas été réduite d'autant, les sommes économisées ayant été affectées au paiement de la dette au gouvernement des Etats-Unis. Quant aux crédits annuels, des crédits supplémentaires de £ 21.500.000 avaient été demandés en cours d'exercice dont £ 18 millions pour faire face aux besoins du Fonds d'assurance-chômage. Mais d'une part £ 6 millions avaient pu être épargnés sur les nouveaux crédits et d'autre part £ 4.500.000 avaient été économisés sur les différents départements ministériels et finalement le total des crédits annuels s'élevait à £ 458.250.000.

Quand ces résultats furent connus on se plut à reconnaître l'utilité de la sévérité du budget de M. CHAMBERLAIN et l'autorité qu'il en retira ne lui fut pas inutile lorsqu'il eut à annoncer que l'heure des dégrèvements n'était pas encore arrivée et que les charges qui frappaient le pays ne pourraient pas cette année encore être réduites.

1933 - 1934.

Au cours de l'année une campagne très vive en faveur de la réduction des impôts — notamment de l'Income-tax et du droit sur la bière — et en faveur de la suspension des opérations d'amortissement dont le Times qui reprenait dans ses colonnes les arguments de l'ancien Chancelier de l'Echiquier Sir Robert HORNE avait pris la tête, avait été menée dans tout le pays par des journalistes, des économistes et des parlementaires. La question prit son plein développement quand vint le moment d'établir le nouveau budget. Au mois de mars, elle fit l'objet d'un débat à la Chambre des Communes où un député Conservateur présenta une motion touchant la réduction des impôts qui fut acceptée, et proposa au gouvernement d'exempter de l'Income-tax les réserves des Compagnies et surtout d'organiser un système d'impôts réduits pour une période de trois ans qui entraînerait peut-être un déficit pour la première année, mais qui, en donnant une impulsion certaine au commerce et à l'industrie, hâterait la reprise économique et entraînerait à coup sûr un excédent de recettes pendant ce cycle de trois ans. Enfin, des chiffres étaient cités pour prouver que le rendement du droit sur la bière avait décliné au fur et à mesure qu'on l'avait augmenté depuis 1920 et la suppression complète de l'amortissement, suppression prônée autrefois par M. GLADSTONE en période de crise, était réclamée. Un autre député avait demandé l'institution d'une chambre qui

exercât un contrôle véritable sur les dépenses des gouvernement. Mais la réponse de M. BALDWIN qui, après avoir reconnu la charge très lourde des impôts mais déclaré que, s'il promettait d'examiner toutes les suggestions qui lui seraient faites le Gouvernement ne s'engageait à rien, fut assez nette pour ne permettre aucune réelle surprise quand le 27 avril le Chancelier présenta son Budget aux Communes.

M. NEVILLE CHAMBERLAIN adoptait la même procédure que l'année précédente. Il ne faisait entrer en ligne de compte au titre des recettes aucune somme à provenir des réparations, des dettes de guerre intéralliées et des dettes de guerre des Dominions. Il ne prévoyait également dans les dépenses aucune somme pour le paiement de la dette aux Etats-Unis.

Pour faire face aux intérêts et à l'administration de la dette il prévoit seulement une somme de £ 224 millions alors que ces derniers ont coûté £ 262.505.000 en 1932-1933, M. CHAMBERLAIN explique cette diminution du coût du service de la dette par deux raisons. Malgré l'augmentation du montant nominal de la dette, tenant aux emprunts à court terme faits pour alimenter le Fonds d'égalisation des changes, les conditions du bon marché de l'argent à court terme ont permis une diminution considérable du prix du service des intérêts de la dette flottante et en second lieu, les économies qui résultent de la conversion de l'Emprunt de Guerre 5 % s'élevaient à £ 30 millions. Il décide de renoncer provisoirement à tout remboursement de la dette et ne prévoit en conséquence aucune somme pour le Fonds d'amortissement.

La conversion de l'Emprunt de Guerre a presque entièrement supprimé les fonds d'amortissement obligatoires. Ces derniers s'élèveront seulement à

£ 7.500.000 pour l'année. Il lui semble préférable de renoncer à payer le rachat des titres venant au remboursement cette année pour cette somme sur les crédits ordinaires, aussi décide t-il de recourir à l'emprunt pour y faire face. Cela lui permettra d'employer la somme consacrée annuellement à l'amortissement à un meilleur usage « dans des périodes de chômage, de difficultés de tout genre et de dépression commerciale » c'est-à-dire, comme nous le verrons par la suite, à quelques allégements à la charge du contribuable. Les autres dépenses du Fonds consolidé s'élevant à £ 10.300.000, celui-ci se trouve inscrit au budget pour une somme de £ 234.300.000.

Une augmentation de £ 5 millions sur les crédits annuels est prévue pour les services administratifs. Les dépenses des services de la Défense Nationale sont en augmentation de £ 4.500.000, de même les estimations de dépenses pour les services civils sont supérieures de plus de £ 1 million aux dépenses effectives des mêmes services en 1932-1933 et de plus de £ 11 millions aux estimations du budget précédent. Cependant, en ne tenant pas compte des crédits du Ministère du Travail, les demandes des services civils sont en réduction de £ 3.678.000 sur les dépenses de l'année précédente. Le total des crédits annuels atteint pour l'année £ 463.186.000 et celui des dépenses ordinaires £ 697.486.000.

Des recettes il entrevoit sur les bases existantes de sérieuses moins-values. Il inscrit le revenu intérieur à £ 390.000.000 alors que £ 411.519.000 ont été effectivement perçus en 1931-1932 sur une estimation de £ 427 millions. Il prévoit un fléchissement de £ 11.500.000 du rendement de l'income-tax sur le rendement de l'année précédente, fléchissement basé sur la diminution des bénéfices en 1932 et aussi sur les pertes de revenus provoquées par la diminution de l'intérêt à la

suite de la conversion de l'Emprunt de Guerre. Le rendement de la surtaxe est évalué sévèrement à £ 51 millions contre un rendement effectif de £ 61 654 000; celui des droits de succession à £ 75 millions contre £ 77 140 000; celui des droits de timbre à £ 21 millions contre £ 19 220 000. Des autres chefs de recettes du revenu intérieur il escompte £ 3 millions.

Il n'est pas moins sévère dans l'évaluation des recettes à provenir des douanes et de l'accise. Celles de l'accise sont estimées à £ 113 millions alors que l'ensemble des droits a fourni £ 120 800 000 l'année précédente. La bière est inscrite pour £ 6 millions de moins que l'année précédente et l'alcool pour £ 3 millions. Les droits de douane doivent procurer £ 168 millions (£ 24 500 000 pour le tarif général 10 % ad valorem). Il escompte un léger supplément de recettes sur 1932-1933 provenant du fait que les droits d'Ottawa porteront sur une année entière et non sur quelques mois. La part de l'Echiquier dans les recettes des impôts sur les véhicules étant de £ 5 millions et les recettes non fiscales étant inscrites pour £ 36 730 000, le Gouvernement évalue le total du revenu ordinaire sur la base des impôts existants à £ 712 730 000.

Il se trouve ainsi en face d'un excédent de recettes de £ 15 244 000, excédent que portent à £ 18 141 000 ces quelques modifications de droits : huile lourde d'hydro-carbone (£ 2 millions), allumettes (£ 90 000), briquets (£ 80 000), imposition des sociétés coopératives¹ (£ 750 000), vin mousseux fa-

(1) Cette évaluation est provisoire, aucune proposition définitive n'ayant été faite par le gouvernement. Les Sociétés coopératives étaient exemptes de l'impôt sur les bénéfices commerciaux. Le projet du gouvernement de taxer non seulement les profits tirés d'opérations commerciales effectuées au dehors de leurs membres qui sont non résidents, mais encore et surtout les bénéfices non distribués provenant d'opérations faites avec leurs membres fut voté le 22 mai, après une très forte opposition.

briqué en Angleterre (£ 7.000). Cet excédent permet au Chancelier d'apporter quelques allègements à la charge des contribuables. Il a remarqué que certains impôts avaient atteint la limite du rendement décroissant, c'est-à-dire que l'augmentation du taux avait amené une diminution de leur rendement.

En conséquence, il réaménage complètement le système d'imposition de la bière. Ce nouvel aménagement amènera une diminution de son prix ainsi qu'une amélioration de sa qualité (c'est-à-dire de sa teneur en alcool) qui augmenteront la consommation. Le nouveau taux d'imposition est fixé à 24 sh par « bulk barrel », ce qui équivaut une diminution de l'impôt de 1 penny par pinte. Cette diminution entraînera une perte de £ 14 millions pour le Trésor. Des petites réductions de 3 à 2 ½ % du taux d'intérêt des arriérés des droits de succession et des taxes sur les bénéfices extraordinaires et des sociétés coûteront £ 250.000, la réduction de 1 livre à 10 sh par 100 livres de la taxe sur les emprunts des sociétés £ 600.000. L'excédent se trouve ainsi ramené à £ 3.291.000.

Il ne permet pas au Chancelier de réduire le taux de l'Income-tax. Cependant M. CHAMBERLAIN croit le moment venu pour réinstituer le système du paiement de l'Income-tax en deux versements semestriels égaux pour les contribuables des cédules B D et E. On se rappelle que, depuis avril 1931, le versement de l'Income-tax pour ces contribuables se faisait pour les 3/4 en janvier et pour l'autre quart en juillet. Cette mesure était une lourde charge pour tous les contribuables qu'elle obligeait à déboursier une grosse somme au mois de janvier. De ce fait, le Trésor ne toucherait exceptionnellement cette année que 75 % du rendement annuel de l'impôt soit une perte de £ 12 millions. Pour compenser cette perte exception-

nelle le Chancelier propose d'y affecter une recette exceptionnelle, en l'espèce un fonds de dépréciation attaché à l'Emprunt de Guerre 5 % que la conversion avait rendu inutile et dont le montant était de £ 10 millions. L'excédent définitif se trouve ainsi ramené à £ 1.291.000 et voici en définitive comment M. CHAMBERLAIN présente son budget¹ :

Dépenses	697.486.000	
Recettes sur les bases existantes	712.730.000	
Excédent	15.244.000	
Coût des concessions faites	26.850.000	
Nouvelles recettes	12.897.000	
		13.053.000
Excédent définitif	1.291.000	

et après avoir proposé une nouvelle augmentation de £ 200 millions pour le Fonds d'égalisation de changes « si je n'ai pas proposé un budget sensationnel, dit-il, c'est en tous cas un budget honnête dans lequel on n'a pas essayé de présenter les choses autrement qu'elles le sont en réalité » et encore « sans sous-estimer les difficultés de notre situation nous sommes en tous cas à l'abri de la crainte qui assaille ceux qui sont moins fortunés que nous, celle que les choses empireront. Nous devons cette liberté au fait que nous avons équilibré nos budgets... ce serait la pire des folies que d'abandonner cet avantage, si nous renversions notre politique juste au moment où les autres gouvernements s'efforcent de suivre notre exemple et d'équilibrer leur budget nous passerions pour des fous aux yeux du monde, nous perdriions en un instant le respect que nous inspirons aujourd'hui ».

(1) Avec les budgets autonomes. P. T. T. £ 59.939.000 et Fonds des routes £ 24.100.000 les recettes totales étaient évaluées à 782.316.000 et les dépenses à £ 781.025.000.

Les critiques de l'Opposition furent particulièrement vives sur la question des économies qui furent jugées insuffisantes et surtout celle-ci reprocha au Chancelier de n'avoir fait aucune allusion à la nécessité ou à la possibilité d'une réduction future des dépenses alors que la nécessité du maintien des impôts à leur taux élevé avait été le thème de son discours. A ceci M. CHAMBERLAIN répondit après avoir énuméré et chiffré les dépenses de la défense nationale, des pensions, de la santé publique de l'assurance-chômage, des subventions aux autorités locales, de l'instruction publique et des habitations pour lutter contre le taudis, qui formaient la plus grande partie des dépenses nationales « je ne dis pas que dans aucune circonstance aucune de celles-ci ne pourra être touchée, mais ce que je dis, c'est que nous voulons avant de le faire être absolument sûr que des changements sont réellement indispensables. Dans ce cas, nous ne manquerons pas à notre tâche de le dire à la Chambre et au pays ».

Sir STAFFORD CRIPPS au nom de l'Opposition travailliste se chargea de faire la critique du projet d'assujettissement des coopératives à l'income-tax qui était une attaque contre une forme d'organisation sociale dont le développement n'avait pas cessé d'être favorisé par tous les partis depuis 80 ans. Les coopératives présentaient l'avantage d'encourager les pauvres à l'économie. Un revirement à la requête du commerce privé de la politique suivie jusqu'alors ne paraissait pas justifié; ce à quoi le Gouvernement répondit qu'il n'avait simplement voulu soumettre les coopératives au droit commun et que si le pays venait un jour à être couvert de coopératives (il y en avait déjà 5.000), il ne rentrerait plus d'impôts sur le revenu.

M. CHAMBERLAIN termina la discussion après les

débats qui se prolongèrent longtemps puisque le « Bill » ne reçut l'Assentiment Royal que le 1^{er} août en traçant le tableau de la situation de l'Angleterre au printemps de 1933 et en demandant à la Chambre entière de reconnaître l'œuvre faite par le gouvernement depuis un an et demi : les finances étaient en ordre, le crédit britannique restauré, les fonds d'état atteignaient des cours qu'ils n'avaient jamais atteints depuis la guerre, le loyer de l'argent était très bas, le déficit de la balance commerciale était restreint dans d'importantes proportions, les prix de détail intérieurs étaient en baisse alors que des signes certains lui étaient donnés chaque jour d'une amélioration des conditions de l'industrie et du commerce. « Persévérons, dit-il dans notre tâche et nous verrons bientôt des temps meilleurs ».

Le Chancelier ne s'était pas trompé. Le bénéfice de deux années d'efforts le budget de l'année allait l'apporter et le traduire en chiffres puisque dès le début de 1934 il fut certain qu'il se terminerait par un excédent important qui le 1^{er} avril se révéla dépasser £ 31 millions.

Les recettes avaient atteint £ 724.567.000 et les dépenses seulement £ 693.419.000. En réalité, l'excédent sur les prévisions d'avril 1933 s'élevait à £ 42 millions puisque les économies réalisées sur les intérêts de la dette avaient permis de verser £ 7.750.000 au fonds d'amortissement et de faire un paiement « symbolique » de £ 3.300.000 au gouvernement des Etats-Unis, alors que rien n'avait été prévu dans le Budget en ce qui concerne la dette envers les Etats-Unis et que le gouvernement avait été autorisé à emprunter pour faire face aux amortissements statutaires.

Du côté des dépenses, le Fonds consolidé s'était élevé à £ 234.719.000, et les crédits permanents étaient finalement, avec £ 458.700.000, inférieurs de £

4 500 000 aux estimations. Des économies avaient été réalisées sur tous les services mais surtout la diminution du chômage avait réduit le coût des secours temporaires.

Quant aux recettes elles étaient de £ 25.800.000 supérieures aux estimations. Les recettes des douanes et de l'accise étaient en excédent de £ 17 millions, dont £ 7 millions provenant des droits à l'importation établis par le gouvernement, £ 5 millions du droit sur la bière, £ 2.750.000 du droit sur l'essence. Le revenu intérieur, avec £ 392 millions, avait fourni £ 14.200.000 de plus que le rendement anticipé. Les recettes de l'income-tax étaient avec £ 227 millions en excédent de £ 1 million et celles de la surtaxe, avec £ 52.600.000, en excédent de £ 1.600.00; mais ce sont les droits de succession qui ont procuré la plus-value la plus considérable au-dessus des prévisions : £ 10.500.000¹ avec un rendement de £ 85.450.000. Les recettes des droits de timbre étaient avec £ 22.700.000 en excédent de £ 2.300.000. Par contre, si les recettes nettes des Postes étaient supérieures de £ 1.400.000 aux estimations celles des chapitres recettes diverses et emprunts divers leur étaient inférieures de £ 7 millions. Les autres chapitres avaient approximativement répondu aux estimations du Chancelier.

L'année financière se clôturait par un véritable triomphe qui était le couronnement des efforts du Gouvernement et des sacrifices de la Nation toute entière.

(1) Notons que cet excédent est dû pour la plus grande partie à la mort de Sir John ELLESMAN, un des hommes les plus riches d'Angleterre.

DEUXIEME PARTIE

DEPENSES ET ECONOMIES

S'il est vrai que de 1920 à 1930 le problème budgétaire ne s'est jamais sérieusement posé en Angleterre, les seuls déficits enregistrés au cours de cette période en 1925-26 et en 1926-27 étant imputables aux circonstances exceptionnelles que nous connaissons : la grève prolongée des mineurs et les subsides fournis à l'industrie charbonnière, il n'en reste pas moins que le gonflement considérable des dépenses depuis la guerre, en dehors de la charge très lourde dont il grevait l'économie nationale, constituait pour l'équilibre budgétaire une menace constante.

La crise se chargea rapidement de prouver à l'Angleterre qu'elle vivait au-dessus de ses moyens et qu'il lui fallait à tout prix réduire son train de vie. Aussi le premier acte du gouvernement national fut-il de faire des coupes sombres dans les dépenses et d'instituer un système rigoureux d'économies.

Dans un chapitre I^{er} nous étudierons l'accroissement des dépenses à partir du moment où furent liquidées les suites financières immédiates de la guerre, et, dans un chapitre II nous examinerons la question des économies telle qu'elle se posa avant l'arrivée au pouvoir du Gouvernement national et telle qu'elle fut résolue par ce dernier.

CHAPITRE I.

L'accroissement progressif des dépenses.

Il suffit de jeter un coup d'œil sur le tableau¹ ci-dessous pour se rendre compte des chiffres astronomiques qu'ont atteint les dépenses publiques de l'Angleterre au cours des dix dernières années. L'énergique effort de compression fait par M. CHURCHILL en 1928 fut unique et sans lendemain et de 1923 à 1931 le mouvement d'accroissement est à peu près continu². Il s'accélère avec l'arrivée au pouvoir des Travailleurs en 1929, coïncidant avec les premiers effets de la crise. Il fait place au contraire à un mouvement décroissant progressivement à partir de 1931.

	en milliers de £
1913-14	197.493
1923-24	788.840
1924-25	795.777

(1) On sait qu'en 1928, M. CHURCHILL a changé la forme de présentation des comptes montrant à part les recettes et les dépenses du budget général et celles des budgets autonomes des Postes et des Routes. Nous n'en tenons pas compte ici. Les chiffres de ce tableau comprennent l'ensemble des dépenses publiques en 1913-1914 et de 1923-1924 à 1933-1934 y compris celles des P. T. T., du Fonds des Routes et les sommes affectées à l'amortissement de la Dette. Ce changement dans la présentation des comptes n'avait pas d'autre but que de masquer au public l'énormité des dépenses.

(2) L'accroissement des dépenses publiques n'est d'ailleurs pas spécial à la Grande-Bretagne. C'est un phénomène général pendant cette période. Voir en annexe l'évolution des finances publiques de l'Allemagne, des Etats-Unis et de la France.

1925-26	826.100
1926-27	842.395
1927-28	838.585
1928-29	818.041
1929-30	829.494
1930-31	881.037
1931-32	851.118
1932-33	830.354
1933-34	778.231

Le gonflement de ces chiffres n'est pas seulement nominal, comme dans un certain nombre de pays dont la monnaie avait subi une diminution de valeur, mais bien réel. On sait en effet que la Livre qui n'avait été que faiblement dépréciée pendant la guerre a été revalorisée en 1925 à sa parité or de 1914 (et si depuis 1931 la Livre a perdu un tiers de sa valeur, les prix n'ont pas augmenté). A partir de 1925 une déflation des dépenses publiques correspondant à la réappréciation de la monnaie eut donc semblé non seulement logique, mais nécessaire. Bien au contraire, si l'on constate une importante diminution des dépenses à partir de 1921, destinée à permettre cette revalorisation, il faut arriver à 1934 pour trouver un chiffre de dépenses inférieur à celui de 1925. Et cela malgré une baisse continue des prix ainsi que l'indique l'indice du Board of Trade :

1924	100.0
1925	95.7
1926	89.1
1927	85.2
1928	84.4
1929	82.1
1930	71.9
1931	62.7
1932	61.1

Quelles ont été les causes de cet accroissement ? La guerre d'abord. Pour payer les frais qu'elle entraîna, le Gouvernement anglais a peu augmenté les impôts. N'ayant pas eu suffisamment recours à cette méthode, l'Angleterre a vu augmenter sa Dette dans des proportions fantastiques. Son montant passait de £ 649.700.000 au 31 mars 1914 à £ 7.828.200.000 en 1920. La dette intérieure atteignait à cette date £ 6.655.000.000. La dette extérieure, qui n'existait pas en 1914, £ 1.278.700.000. Le retour au pair d'avant-guerre de la Livre ne permit aucun allègement de la charge du service des intérêts de la dette intérieure. Par contre, la dette extérieure ne s'en trouvait que de bien peu allégée, puisque le principal créancier de l'Angleterre se trouvaient être les Etats-Unis dont la monnaie avait conservé sa valeur-or.

En 1914, le service des intérêts et les dépenses d'administration s'inscrivaient au budget pour £ 16.900.000. En 1921, ils coûtaient à l'Echiquier £ 328.300.000 et en 1927 £ 318.500.000.

Nous verrons ultérieurement comment, à partir de 1921, grâce à une sévère politique d'amortissement et de conversions, l'Angleterre est arrivée à réduire dans une proportion appréciable le chiffre de sa Dette et le montant du service de ses intérêts. Cependant, les dépenses budgétaires ne s'en trouvèrent pas d'autant diminuées : l'augmentation des sommes consacrées à l'amortissement ayant jusqu'en 1932 maintenu automatiquement au même chiffre ou même augmenté la charge totale de la dette inscrite au budget ¹.

L'Etat a dû réparer les dommages subis par les personnes. Il semble en cette matière que l'extinction progressive des pensions de guerre eût dû amener

(1) Nous renvoyons pour cette question à la IV^e partie qui est consacrée entièrement à la Dette Publique.

un abaissement corrélatif des dépenses de ce chapitre. En réalité, il ne fut qu'apparent, car leur diminution automatique a été plus qu'absorbée par l'accroissement des pensions de vieillesse et de veuvage.

Nous avons vu dans l'introduction le développement du rôle de l'Etat depuis la guerre. L'Etat est intervenu chaque jour davantage dans des domaines laissés jusque-là à l'initiative privée. Il s'est chargé de dépenses qui, ou bien n'existaient pas avant la guerre, ou bien étaient supportées par les particuliers et ne grevaient pas les finances publiques.

Une autre raison enfin qu'on retrouve aussi à la base de l'accroissement des dépenses publiques de tous les pays, mais qui a pris en Angleterre son développement le plus intense, c'est la politique « sociale » du gouvernement. Quelle ait été la mise en application d'une doctrine par un parti arrivé au pouvoir ou la conséquence d'une démagogie électorale à la recherche de popularité, elle entraîna des prodigalités dont tous les gouvernements portent la responsabilité. Tous ont cru devoir consacrer plus d'attention aux considérations politiques qu'à la solution de problèmes financiers momentanément facilement résolus. La surenchère par tous les partis pour obtenir le plus de voix possible aux élections, pour se concilier à tout prix les bonnes grâces d'un électorat toujours plus nombreux et toujours plus indifférent au problème des finances publiques a amené une véritable orgie de dépenses. A celle-ci s'est opposée l'indifférence de la Chambre des Communes et celle des hommes d'Etat, parce que les contribuables qui fournissaient à eux seuls plus du tiers du revenu public (income-tax et surtaxe) ne représentaient qu'une minorité de l'électorat (sur

28 millions d'électeurs, 2.200.000 payaient seulement l'income-tax).

On trouve là un exemple frappant des répercussions désastreuses qu'a pu avoir sur les finances publiques le développement de l'esprit démagogique dans les Assemblées parlementaires d'après guerre.

*
**

Le tableau suivant montre depuis 1924 la marche des dépenses votées annuellement (Supply Services) ¹ contrairement à celles du Fonds consolidé (Consolidated Fund) dont l'autorisation est donnée une fois pour toutes pour la durée du règne ² :

(1) Pour permettre la comparaison, les sommes suivantes ne comprennent pas les dépenses des P. T. T. qui, avant que ceux-ci ne fussent érigés en budget autonome rentraient dans le cadre des « supply services ». Quant aux versements faits annuellement au Fonds des Routes, ils ressortissaient avant 1928 au Fonds consolidé. Depuis cette époque, les recettes des impôts sur les véhicules sont jusqu'à une certaine somme fixée chaque année affectées directement au Fonds des routes. Seules les recettes de ces impôts excédant cette somme ainsi que celles des P. T. T. excédant les dépenses du service sont versées au Budget Général. Voici les dépenses des deux budgets autonomes :

Années	P. T. T.	Fonds des Routes
	<i>en millions de livres</i>	
1924-1925	50,3	15,5
1927-1928	56,8	19,6
1931-1932	58,0	22,5
1932-1933	59,3	22,9
1933-1934	59,3	25,5

(2) Les dépenses du Fonds consolidé comprennent :

1° Le Service de la Dette consolidée et non consolidée.

2° Le paiement de la liste et les apanages de la Famille Royale.

3° Des pensions pour services militaires, civiles ou judiciaires.

4° Les appointements de certains fonctionnaires dont on n'a pas voulu mettre la situation tous les ans à la merci d'un vote de la Chambre : les fonctionnaires des Cours de Justice, le « Speaker » de la Chambre des Communes, le Contrôleur auditeur général etc...

5° Un versement d'environ £ 6 millions au Trésor de l'Irlande du Nord.

A l'origine le Fonds consolidé constituait un véritable budget voté une fois pour toutes auquel étaient affectées des ressources propres et permanentes. Ce caractère a disparu en même temps

	en millions de livres
1913-1914	135.6
1924-1925	351.8
1925-1926	374.0
1926-1927	369.3
1927-1928	359.0
1928-1929	347.6
1929-1930	371.5
1930-1931	429.8
1931-1932	439.2
1932-1933	458.2
1933-1934	458.7

Ces sommes comprennent les dépenses des Services de la Défense Nationale, les frais de recouvrement des impôts et les dépenses des services civils.

Les dépenses des services de la Défense Nationale sont, elles, à la suite des diverses conférences du désarmement, en régression depuis 1925 comme le montre le tableau suivant ¹ :

que l'ancienne habitude d'assigner chaque espèce de dépenses sur un produit déterminé qui lui était spécialement affecté. Les recettes du Fonds consolidé se confondent maintenant avec les recettes annuelles pour faire face à la totalité des dépenses de l'Etat sans distinction de sorte que ce Fonds consolidé n'est plus simplement qu'un lot de dépenses et de recettes du Budget général non soumis à réautorisation annuelle. (Allix, opus. cité).

(1) Ce tableau donne une idée inexacte des sommes dépensées pour la défense effective de la Nation. Dans ces chiffres entrent en effet certaines charges non relatives (non effective charges) au service de la défense effective (pensions, retraites). Voici rectifiées celles ont été de 1928 à 1933 les sommes consacrées à la défense effective du royaume :

	Marine	Armée	Aéronautique
1913-1914	43.3	24.3	—
1928-1929	48.7	32.5	15.9
1929-1930	47.4	32.4	16.7
1930-1931	43.6	31.4	17.4
1931-1932	42.8	31.2	17.8
1932-1933	41.6	28.2	17.1

	Marine	Armée	Aéronautique	Total
<i>en millions de livres.</i>				
1913-1914	48.8	28.3	—	77.1
1925-1926	59.6	44.2	15.4	119.3
1926-1927	57.6	43.6	15.5	116.7
1927-1928	58.1	44.1	15.1	117.4
1928-1929	56.9	40.5	16.0	113.4
1929-1930	55.7	40.5	16.7	113.0
1930-1931	52.7	40.1	17.8	110.5
1931-1932	51.0	38.5	17.7	107.2
1932-1933	50.0	35.8	17.1	102.9

Quant aux dépenses nécessitées par le recouvrement des impôts, leur montant entre pour une part bien peu importante dans le total des crédits annuels, ainsi qu'en font foi les chiffres suivants :

	1913-14	24-25	29-30	30-31	31-32	32-33
<i>en millions de livres</i>						
Douanes et Ac-						
cise	2.4	4.6	4.9	4.9	4.8	5.1
Revenu inté-						
rieur	2.0	6.3	7.1	6.9	7.0	7.2
Total	4.4	10.9	12.0	11.8	11.8	12.3

Restent les dépenses des services civils. Leur gonflement est considérable. Ils sont divisés en dix classes : 1) Gouvernement central et Finances. 2) Empire et Etranger. 3) Justice et Police. 4) Education. 5) Santé, Travail et Assurance. 6) Commerce et Industrie. 7) Services Publics, Travaux, etc. 8) Charges non effectives, pensions de guerre. 9) Divers. 10) Contributions aux Revenus locaux.

Nous montrons ci-dessous la marche depuis 1924 des dépenses des services civils divisés en chapitres principaux :

(en millions de livres).

	EDUCATION	SANTÉ	PENSIONS		TRAVAIL	AUTRES Chapitres	TOTAL
			Guerre	Autres			
1924-25 ...	46.5	21.8	69.5	25.0	14.1	51.3	228.2
1928-29 ...	47.3	23.5	56.7	31.1	11.8	45.9	223.1
1929-30 ...	47.8	24.5	53.5	39.9	19.5	62.0	247.2
1930-31 ...	52.7	22.0	52.0	45.8	36.8	98.1	307.4
1931-32 (1)	55.9	22.3	50.0	48.2	58.6	104.5	339.5
1931-32 ...	55.9	22.3	50.0	49.2	44.9	95.5	317.8
1932-33 ...	51.5	22.9	49.5	50.7	77.9	90.4	342.9

L'augmentation des dépenses des « autres chapitres » de 1929-30 à 1930-31 est en grande partie due à la mise en application du Local Government Act de 1929 qui a accru de £ 15 millions la charge de l'Echiquier envers les administrations locales. L'Act de 1929 en dégrevant les contribuables de certains impôts avait mis à la charge de l'Etat les pertes subies par les administrations locales. Les dépenses de la classe X (contributions aux revenus locaux) sont passées de £ 15.660.000 à £ 44.500.000. Mais d'autre part cet Act avait amené la cessation du paiement annuel de £ 15 millions par le Fonds consolidé au Compte de taxation locale (local taxation Account).

Au cours de cette période, — sept ans — l'augmentation des dépenses des services civils a dépassé 50 %, augmentation due pour les deux tiers à l'accroissement des dépenses des « Services Sociaux ».

Si on excepte les pensions de guerre dont la diminution est automatique, les Services Sociaux sont groupés en deux classes : Education; Santé, Travail et Assurance. En 1932-33 les dépenses de ces deux classes représentent presque les deux tiers des crédits annuels.

Le tableau suivant montre le coût de l'Instruction

(1) Estimations faites par M. SNOWDEN en septembre avant les changements proposés.

publique en Angleterre et au Pays de Galles (non compris l'Ecosse) pour l'Etat d'une part et d'autre part les sommes totales dépensées par les autorités locales, ainsi que le coût annuel de chaque élève primaire :

Instruction Publique.

(en millions de livres)

	BUREAU DE L'ÉDUCATION		DÉPENSES TOTALES FAITES PAR LES AUTORITÉS LOCALES		COÛT PAR ÉLÈVE PRIMAIRE
	Crédits votés	Subventions aux autorités locales	Instruction primaire	Instruction secondaire	s. d.
1913-14	14.7	12.8	25.6	4.4	95.2
1924-25	41.9	37.5	57.3	11.4	233.3
1928-29	41.2	39.0	61.5	14.5	250.5
1929-30	41.6	39.2	63.1	15.3	255.6
1930-31	45.5	42.6	64.7	16.4	262.6
1931-32	48.4	45.2	66.3	17.4	267.9
1932-33	42.9	39.0	62.4	16.6	251.7

La réduction des dépenses en 1932-33 est due à la diminution des traitements et des salaires de 10 % et à la révision de la formule des subventions pour l'enseignement élémentaire (abolition de la limite minimum de 50 %).

La classe Santé, Travail et Assurance représente à elle seule les 4/9^e des dépenses des services civils. Les dépenses pour œuvres sociales qu'elle groupe sont passées de £ 13.804.000 en 1913-1914, à £ 62.400.000 en 1924-1925 et à £ 154.661.000 en 1932-1933. Leur accroissement depuis 1924 est montré par le tableau suivant :

Santé, Travail et Assurance.

(en millions de livres).

	MINISTÈRE DE LA SANTÉ	PENSIONS		MINISTÈRE DU TRAVAIL	TOTAL	DIVERS
		Vieillards	Veuves et Orphelins			
1924-25 ..	21.8	25.0	—	14.1	1.5	62.4
1925-26 ..	22.2	27.1	—	13.6	1.4	64.3
1926-27 ..	21.4	30.0	4.0	10.7	2.5	68.6
1927-28 ..	23.1	32.9	4.0	11.1	2.6	73.7
1928-29 ..	23.5	34.1	4.0	11.8	2.9	76.3
1929-30 ..	24.4	34.9	4.0	19.5	2.7	85.8
1930-31 ..	22.0	36.8	9.0	36.8	3.1	107.7
1931-32 (1)	22.3	38.2	10.0	58.6	4.0	133.1
1931-32 ..	22.0	37.9	10.0	47.6	3.7	121.2
1932-33 ..	22.0	39.7	11.0	77.9	4.0	154.6

Divisé en ces principaux chapitres le Service de la Santé Publique a coûté ces dernières années à l'Etat les sommes suivantes :

Santé Publique.

(en millions de livres).

	Crédits pour les habitations ouvrières	Contributions au Fonds d'Assurance- Maladie	Administration et diverses subventions
1924-1925 ..	9.1	7.1	5.6
1929-1930 ..	13.0	6.2	5.2
1930-1931 ..	13.4	6.2	2.6
1931-1932 ..	13.6	6.4	2.0
1932-1933 ..	13.4	6.6	2.0

L'augmentation des pensions civiles a largement compensé la diminution automatique des pensions de guerre. Mais c'est la division du Ministère du Travail qui montre le gonflement de dépenses le plus

(1) Estimations faites en septembre avant les propositions d'économies.

considérable. Il résulte de l'importance de plus en plus grande des secours apportés aux chômeurs par l'Etat et de l'augmentation croissante du nombre de ceux-ci. C'est la division qui a été le plus affectée par les changements apportés par le Budget extraordinaire de M. SNOWDEN. Voici les sommes versées par l'Etat aux chômeurs jusqu'à 1931 avant les modifications de septembre :

Assurance-Chômage.

(en millions de livres)

	Contribution ordinaire	Secours temporaires	Total
1924-1925	13.2	—	13.2
1928-1929	11.9	—	11.9
1929-1930	15.4	4.0	19.4
1930-1931	15.0	19.8	36.8

A l'origine il avait été entendu que le système serait autonome, qu'il serait financé grâce aux contributions des employeurs et des employés avec une légère aide de l'Etat. Les différents changements apportés au système ont augmenté la participation de l'Etat, cependant qu'en raison de l'accroissement du nombre des chômeurs le Fonds devenait déficitaire.

Avant la Loi de 1929, la contribution de l'Etat (ordinary contribution) se montait aux $2/5^e$ environ des contributions des employeurs et employés additionnées. La loi de 1929 porta le rapport précédent à un demi. Et de plus, à partir de 1930, l'Etat a pris entièrement à sa charge les secours temporaires (transitional benefit) ou secours à ceux dont les droits à allocation sont épuisés ou qui ne remplissent pas les conditions suffisantes pour avoir droit aux allocations ordinaires.

Théoriquement, le Fonds était autonome, en ce sens que si les prélèvements dépassaient les recettes l'excédent était couvert par des prêts du Trésor dont le Fonds était redevable à celui-ci. En 1926, les avances du Trésor au Fonds se montaient à £ 10 millions, en 1927 à £ 24 millions et en 1931 à £ 95 millions. Au mois d'août 1931, le Fonds empruntait à la cadence de un million de livres par semaine ! Cet accroissement de la dette était dû à l'augmentation du montant des secours alloués¹, mais surtout à la modification d'une des conditions requises au droit à l'allocation : au lieu d'exiger du chômeur qu'il prouvât sa recherche sérieuse d'un emploi, on se contenta de le priver de secours au seul cas où serait établi par un fonctionnaire du service d'assurance son refus d'accepter une offre d'emploi convenable. Enfin, le nombre des chômeurs passait de 1.252.000 en 1926 à 2 000 000 en septembre 1931.

Les modifications apportées par M. SNOWDEN aux finances du Fonds d'Assurance-chômage (réduction de 10 % des allocations¹, augmentation des contributions de chaque partie, prise à charge par le budget de tout le déficit du Fonds excédant £ 115 millions, somme au-delà de laquelle le Fonds ne peut plus recourir à l'emprunt, etc...) ont ainsi fait évoluer depuis septembre 1931 les dépenses de l'Etat pour l'assurance aux chômeurs :

(1) Voici quelles étaient avant et après les réductions opérées par M. SNOWDEN les allocations hebdomadaires de chômage. (En 1934, elles ont été rétablies intégralement aux chiffres de 1931).

	Adultes		Jeunes		Adolescents		Personnes à charge	
	H	F	H	F	H	F	adultes	enfants
	s.d	s.d	s.d	s.d	s.d	s.d	s.d	s.d
Avant ..	17.0	15.0	14.0	12.0	9.0	7.6	9.0	2.0
Après ..	15.3	13.6	12.6	10.9	8.0	6.9	8.0	2.0

Assurance-Chômage.

(en millions de livres).

	Contribution ordinaire	Secours tempo- raire	Crédits prévus pour le déficit éventuel du Fonds	Total
1931-1932 (estimations d'avril 1931)	15.1	30.0	—	45.1
1931-1932 (estimations révisées en sept. 1931)	16.8	33.0	9.0	58.8
1931-1932 (dépenses ef- fectives)	17.4	30.2	—	47.6
1932-1933 (estimations de sept. 1931)	19.3	37.5	22.0	79.3
1932-1933 (dépenses ef- fectives)	31.3	36.6	—	77.9

Les dépenses pour les œuvres sociales sont ainsi devenues la véritable plaie des budgets anglais. En 1929-1930, 45,7 % des énormes dépenses sociales totales de la Grande-Bretagne étaient couvertes par l'Etat ainsi que le montre le tableau suivant :

Services Sociaux Publics.

(en millions de livres).

	DÉPENSES TOTALES	RECETTES PROVENANT DE :			RECETTES TOTALES
		ressources locales	crédits parlemen- taires	autres sources (retenues sur salaires)	
Assurance-chômage	53.3	—	19.4	33.9	53.3
— maladie	38.6	—	7.3	32.0	39.3
Pensions					
veuves et orphelins	26.4	—	—	24.1	24.1
vieillards	35.8	—	35.8	—	35.8
Pensions de guerre.	51.4	—	51.4	—	51.4
Education	100.5	43.6	48.6	8.3	100.5
Habitations ou- vrières	35.6	2.9	12.4	20.3	35.6
Secours aux pauvres	45.0	38.1	3.7	3.3	45.1
Divers	17.4	9.6	5.4	2.4	17.4
Total	404.0	94.2	184.0	124.3	402.5

CHAPITRE II.

Les économies.

En période de prospérité la rentrée régulière des impôts laisse l'opinion publique indifférente devant l'accroissement des dépenses. Que des difficultés surgissent, alors le rendement des recettes diminue dans des proportions qui font apparaître aux yeux de tous l'énormité des sommes dépensées chaque année. C'est ce qui se passa en Angleterre à partir de 1930. Il fallut cependant arriver à la crise aiguë de 1931 pour que le Gouvernement se rendit compte de la nécessité urgente de réduire les dépenses publiques et pour qu'il se décidât à imposer des mesures rigoureuses et efficaces d'économies.

Ce n'est pas que M. SNOWDEN ne se fut point aperçu du danger qu'il y avait à continuer à dépenser comme on l'avait fait jusqu'alors. Dans un important discours prononcé aux Communes le 11 février 1931, il avait parlé des « mesures héroïques » qui devraient être prises. « Les dépenses qui peuvent être faciles et acceptables en période de prospérité, avait-il dit, deviennent intolérables au moment d'une grave crise. Les systèmes dont l'application entraîne des grosses dépenses, quels qu'ils soient, doivent entendre. »

Mais cet avertissement du Chancelier de l'Echiquier n'avait pas eu dans son parti l'écho qu'il en attendait. Un porte-paroles du Gouvernement, M. PE-

THICK LAWRENCE, était venu expliquer à la suite de son discours, que les paroles du Chancelier de l'Echiquier n'avaient pas d'autre sens que l'argument traditionnel d'un bon gardien des finances publiques qui veut éviter le gaspillage.

Aussi le Budget présenté aux Communes au mois d'avril ne portait-il, pas plus que ceux qui l'avaient précédé, aucune trace d'économies immédiates.

Cependant, M. SNOWDEN ne dissimulant pas la gravité de la situation, espérait que la Chambre saurait tenir soigneusement compte des conclusions de la Commission des Economies pour réaliser pendant l'année d'importantes compressions de dépenses. En mars 1931, en effet, avait été décidé par la Chambre entière le principe d'une Commission Royale sur les dépenses publiques présidée par sir G. E. MAY et composée de M. ASHLEY COMPER, Sir MARK JENKINSON, M. LATHAN, Lord PLENDER, M. PUGH et Sir ROYDEN. Cette Commission était chargée de faire au Chancelier de l'Echiquier, dans le plus bref délai, des recommandations en vue d'effectuer toutes les réductions possibles sur les dépenses nationales.

Le Gouvernement travailliste, appuyé sur une majorité instable et dont les seuls éléments assurés étaient hostiles à toute politique réellement efficace de réduction des dépenses publiques ne s'était pas senti assez fort pour assumer à lui seul la responsabilité de mesures aussi impopulaires.

« Aucun gouvernement, et surtout un gouvernement comme le nôtre qui n'a pas de majorité à la Chambre des Communes ne saurait assumer l'entière responsabilité de soumettre aux Communes des solutions en vue de réductions de dépenses de caractère rigoureux », avait dit le Chancelier de l'Echiquier au mois de juillet. Et encore : « Si l'économie est

toujours populaire dans son principe, des propositions spécifiques en vue de réaliser des économies se heurtent toujours à l'opposition de l'ensemble ou de certaines fractions du Parlement. La responsabilité de toutes les recommandations qui pourront être faites par la Commission devra être partagée par l'ensemble de la Chambre des Communes ».

Il n'était pas encore question de gouvernement d'union nationale, c'était cependant une invitation à la coopération nécessaire des trois partis politiques en vue de réaliser un système d'économies.

*
**

La Commission déposa son rapport le 31 juillet. Il est intéressant d'en connaître les grandes lignes, car il forme la base du programme d'économies réalisé par le nouveau gouvernement à la fin de l'année.

Après avoir évalué le déficit pour l'année financière 1932-1933 à £ 120 millions et déclaré que la nation doit envisager « le fait désagréable que ses dépenses publiques sont trop élevées et doivent être ramenées à un niveau inférieur », il propose un certain nombre de recommandations de nature à permettre d'importantes économies.

Les principales recommandations du rapport se divisent en deux sections : celles qui permettraient une économie immédiate et celles qui sont destinées à limiter des accroissements futurs de dépenses.

Les recommandations impliquant des économies immédiates devaient permettre une diminution de dépenses de £ 96.578.000.

Sur ce total £ 66.500.000 proviendraient de la réduction de 20 % des allocations de chômage, de l'accroissement de 10 pence des contributions hebdomadaires des patrons, des salariés et de l'Etat, de

la révision du droit aux allocations de certains assistés susceptibles de trouver du travail et qui n'ont pas versé un nombre suffisant de contributions¹.

Le rapport suggère d'autre part une diminution de £ 13.600.000 sur le budget de l'instruction publique, par l'abolition de la limite minimum de 50 %, de la subvention à l'instruction primaire, par la réduction de 20 % des traitements des membres de l'enseignement public, et de 20 % de la contribution de l'Etat aux salaires des professeurs et par la diminution des subsides accordés aux Universités et collèges.

Il demande £ 1 million à la révision du système de l'assurance-maladie.

Il prévoit une économie de £ 7.865.000 sur le fonds routier, grâce à l'ajournement des projets de travaux et à la réduction des frais d'entretien.

Il préconise la réduction des soldes des officiers, des payes des soldats, des salaires payés aux membres de la police (12 %), la révision des pensions. Des compressions de dépenses sont proposées sur les départements de la Défense Nationale, le Ministère de l'Agriculture, la Commission forestière, l'Empire Marketing Board², le fonds colonial. Elles fourniront le reste.

Passant à l'examen des mesures qui pourraient permettre de nouvelles économies, le Rapport fait une série d'autres recommandations sans les traduire en chiffres précis. En voici les plus importantes :

Fixation d'un âge limite pour la retraite volontaire dans les forces de police;

Révision immédiate du projet relatif aux pensions des officiers des unités combattantes;

(1) Bénéficiaires du secours temporaire.

(2) Il s'agit de l'organisme destiné à faciliter le placement sur le marché métropolitain des produits des Dominions.

Abolition du Fonds Routes;

Réduction des subsides accordés pour certains travaux destinés à soulager le chômage;

Réduction des subsides, accordés aux logements dans les zones urbaines et rurales;

Réduction du nombre des fonctionnaires de l'instruction publique.

Le rapport de la Commission eut un retentissement énorme dans le pays. L'opinion publique, enfin éclairée, réclama l'application immédiate de ses propositions.

Une Commission ministérielle composée de MM. MAC DONALD, SNOWDEN, HENDERSON, THOMAS et GRAHAM, en avait aussitôt commencé un examen très strict.

On se rappelle dans quelle situation critique s'était trouvé le gouvernement travailliste par suite des dissensions au sein du Cabinet dont certains membres se refusèrent à consentir des diminutions des traitements et des réductions de l'allocation au chômage, et dans quelles conditions le 25 août avait été formé le Gouvernement « d'Union Nationale ».

*
**

Le 10 septembre le nouveau gouvernement prenait à son compte après quelques modifications les décisions de la Commission Ministérielle et M. MAC DONALD présentait à la Chambre des Communes le nouveau programme d'économies et demandait des pouvoirs extraordinaires pour effectuer par Ordonnances en Conseil les mesures dont l'application eût nécessité une nouvelle loi. « La procédure parlementaire, avait-il dit en présentant son projet, comporte des délais sans fin, et délai aujourd'hui signifie désastre ».

Le nouveau gouvernement demandait des sacrifices à tout le monde. Voici le détail de ces mesures d'économies proposées.

1) Réduction des émoluments des Ministres, Membres du Parlement, Juges, Membres des services civils et Membres des services de la Défense Nationale.

Le gouvernement propose que, à partir du 1^{er} octobre 1931, des réductions de 20 % soient appliquées aux émoluments supérieurs à £ 5.000 par an, de 15 % à ceux égaux ou supérieurs à £ 2.000 mais n'atteignant pas £ 5.000 et de 10 % à ceux inférieurs à £ 2.000 et que les indemnités accordées aux Membres de la Chambre des Communes soient réduites de 10 %.

Il propose aussi que les émoluments des Juges et des Officiers des quatre services de la Couronne soient réduits de 10 % pour les traitements compris entre £ 2.000 et £ 5.000 par an, et de 20 % pour les traitements de 5.000 et au-dessus.

En ce qui concerne les émoluments des Membres des Services de la Couronne, inférieurs à £ 2.000, il demande le retour aux soldes de 1925; pour les services civils, une réduction de 5 points de l'indemnité de vie chère.

Dans les domaines du Service de la Défense : les changements à effectuer seront les suivants :

a) des mesures prises pour réviser le bonus préférentiel de 2 sh à 4 sh payé chaque semaine dans les Docks Royaux depuis 1924;

b) les nouvelles soldes des hommes et des officiers subalternes, (instaurées en 1925) n'avaient pas été appliquées à cette date au personnel. Elles seront maintenant appliquées à tout le personnel.

c) Les retenues prélevées sur les soldes et les pen-

sions des officiers, par suite de la diminution du coût de la vie depuis 1919 seront révisées et mises en harmonie avec l'index du prix courant de la vie. Les retenues à partir du 30 octobre seront basées sur la moyenne des chiffres de l'index publié entre le 30 mars et le 31 août 1931 et seront de 11 % au lieu de 8 %, pourcentage actuel.

d) Le taux des pensions des hommes employés dans les services seront, à l'avenir, déterminé d'après le système en vigueur à la date de laquelle l'homme entre dans la période finale de son engagement lui donnant droit à une pension.

e) une réduction correspondante à la baisse du coût de la vie sera opérée sur les soldes des réservistes de l'Armée de Terre et de l'Air à partir du 10 octobre 1931.

2) Service de la Défense.

En dehors des économies provenant des diminutions de soldes, les Départements de ce services réduiront leurs dépenses de £ 5 millions. Ces réductions n'auront qu'un caractère transitoire.

3) Instruction publique.

a) Réduction de 15 % des subventions accordées pour les traitements des professeurs, calculés en tenant compte de la réduction des traitement (15 %).

b) Les subventions accordées pour les traitements des professeurs de l'enseignement primaires seront ramenées de 60 à 50 %.

c) La limite minimum de 50 % pour les subventions accordées à l'enseignement primaire sera abolie.

d) En dehors de ces réductions d'autres mesures seront prises afin de ramener de £ 2.250.000 à £ 1 million, les augmentations prévues des dépenses pendant l'année 1932.

4) *Subventions aux Universités.*

Les subventions seront réduites de £ 150.000 en 1932.

5) *Ministère de la Santé Publique et département de l'Hygiène pour l'Ecosse.*

a) Compression de dépenses de £ 1.250.000 pour une année pleine et environ £ 475.000 pour la période qui reste à courir de l'année financière 1931-32.

b) Assurance-maladie.

1) A partir du 1^{er} octobre les rémunérations de 9 sh accordées aux docteurs figurant sur la liste pour chaque personne assurée sera réduite de 1/9^e. Le produit de cette réduction sera employée à couvrir les dépenses d'administration résultant des Actes d'Assurance-maladie actuellement couvertes par des sommes octroyées par le Parlement. Une semblable réduction sera opérée sur les rémunérations payées aux pharmaciens.

2) La subvention annuelle de £ 142.000 payable au Fonds Central à partir du 1^{er} janvier 1932 sera supprimée.

6) *Police.*

Les dépenses de la police sont supportées pour moitié par l'Echiquier, qui bénéficie donc de la moitié de toute économie opérée dans ce service. Des réductions de dépenses s'élevant à £ 2 millions seront réalisées en deux temps. Certaines de ces économies seront assurées par l'octroi de salaires moins élevés aux nouveaux venus et par différentes mesures administratives. Des réductions sur une échelle graduée d'après le rang (12 % pour un traitement moyen et en plus 5 sh par semaine sur un traitement hebdomadaire variant de 70 sh à 90 sh et progressivement) seront faites sur les salaires actuels des officiers et des agents.

7) *Ministère de l'Agriculture et des Pêcheries.*

a) La dotation sera réduite de £ 580.000 ce qui implique la suspension des subsides aux propriétaires fonciers pour le drainage des champs et l'approvisionnement en eau, la réduction des sommes accordées aux autorités chargées du drainage, l'ajournement des nouvelles extensions pour les recherches agricoles et une réduction des subsides consentis aux autorités locales en vue de l'éducation agricole. Il n'est pas question de demander cette année au Parlement le reste des dépenses supplémentaires en vue de l'application de « l'Agricultural land Act ».

b) Agriculture (Ecosse). Le Département de l'agriculture pour l'Ecosse effectuera des économies s'élevant à £ 775.000.

8) *Forêts.*

Les dépenses de la Commission forestière en 1932 seront réduites de £ 478.000. Cette réduction sera obtenue en diminuant les travaux de boisement et les achats et en suspendant toute assistance aux travailleurs forestiers.

9) *Empire Marketing Board.*

La subvention à l'Empire Marketing Board sera réduite de £ 250.000.

10) *Fonds colonial.*

Les subventions octroyées à ce fonds seront réduites à £ 750.000 en 1932 (soit une économie de 250.000).

11) *Subventions pour les travaux destinés à diminuer le chômage.*

Le taux des subventions sera réduit, et à l'exception des travaux pour lesquels une subvention définie

a déjà été promise, les taux ne devront en aucun cas dépasser 25 % du coût des travaux. Seuls les travaux d'une haute valeur économique seront poursuivis.

12) *Assurance chômage.*

Les différentes mesures proposées sont :

a) une réduction de 10 % de l'allocation hebdomadaire, (voir chapitre 1^{er}).

b) une augmentation de 10 pence des cotisations de l'ouvrier, l'employeur et de l'Etat.

c) une limitation de l'allocation d'assurance à 26 semaines pour une année d'assurance.

d) un certificat de « nécessité » pour les paiements à titre transitoire accordés après que les droits à l'assurance ont expiré.

e) l'engagement de ne pas recourir à l'Emprunt au delà de la limite statutaire déjà autorisée (£ 115 millions). Toutes les économies nécessaires pour équilibrer les comptes du Fonds de chômage devront être procurées par des prélèvements effectués sur les recettes courantes du Budget.

13) *Fonds des routes.*

Les dépenses seront réduites de £ 27.865.000 à 20 millions. Comme pour le Fonds d'assurance chômage son déficit sera couvert par les recettes normales du budget et non plus par l'emprunt. Certains projets nouveaux seront différés, les projets en cours d'exécution ralentis ou diminués.

14) *Divers.*

Le Trésor a adressé aux différents départements une circulaire les invitant à réviser de très près leurs dépenses afin de compléter par de nouvelles économies les décisions prises par le Gouvernement sur les principaux chapitres.



Le Gouvernement demandait ensuite dans « l'Economy Bill » les pouvoirs nécessaires pour régler les points suivants par Ordonnances du Conseil (c'est-à-dire par des décrets-lois) :

1) *Réduction des salaires, etc....*

a) Autorisation de réduire les salaires dans les proportions proposées, dans les cas où ces salaires sont fixés par des statuts.

b) Abrogation de la stipulation fixant les pensions des soldats, conformément à l'échelle en vigueur à l'époque de leur premier engagement.

2) *Education :*

a) Abolition en ce qui concerne l'instruction primaire, de l'obligation de payer un subside minimum de 50 % aux autorités locales conformément à la section 118² de l'« Education Act. 1921 ».

b) Diminution de 15 % des salaires contractuels des professeurs, dans les Ecoles ou Institutions subventionnées.

3) *Assurance-Maladie.*

a) Affectation des économies réalisées sur les rémunérations des médecins et des pharmaciens au paiement des dépenses supportées par les différents départements sous le régime des Actes d'Assurance.

b) Suppression de la subvention accordée par l'Echiquier du fonds d'Assurance, conformément à la section 8 de l'Acte d'Assurance de 1929.

c) Transfert du compte des Pensions au Fonds Central des contributions payables depuis le 1^{er} janvier 1928 par les employeurs de personnes assurées ayant dépassé l'âge de 65 ans.

4) *Police.*

Amendement de la section 4 de l'Acte de Police de 1919 et de la section 8 de l'Acte des Pensions de la Police de 1921 (fixant les traitements et soldes des Membres de la Police).

5) *Assurance-chômage.*

- a) Réduction des allocations.
- b) accroissement des cotisations.
- c) limitation du paiement de l'allocation d'assurance à 26 semaines par an.
- d) Fourniture d'un certificat de nécessité par les candidats au secours à titre transitoire.
- e) Octroi par l'Echiquier d'un subside destiné à combler le déficit.

6) *Fonds des Routes.*

En vue d'effectuer sur le Fonds les économies réclamées par le Gouvernement, le Ministre des Transports devra être investi du pouvoir de retirer les promesses d'assistance du fonds à certains projets, pour l'exécution desquels le principe d'une subvention avait été approuvé.

L'Opposition exprima son opinion sur « L'Economy Bill » dans l'amendement présenté par M. CLYNES : « Cette chambre, bien que reconnaissant la nécessité de conserver les finances du pays sur des bases solides, ne peut accepter des propositions qui doivent priver la masse du peuple du minimum nécessaire à la vie, tandis que d'autres resteront dans l'abondance et le luxe, et qui aggraveront le chômage par la diminution du pouvoir d'achat des salaires. Elle ne peut pas approuver l'abrogation du contrôle parlementaire en autorisant la procédure d'Ordonnance en Conseil pour surseoir à l'exécution d'Actes votés par le Parlement ou pour renverser la politique nationale

sans le spécial et préalable consentement de la Chambre des Communes ».

M. PETHICK-Lavrence dit qu'il lui paraissait incompréhensible que le Gouvernement pour remédier à la crise abaissât les salaires, gages et rémunérations de toutes sortes du peuple, l'obligeant ainsi à réduire ses dépenses, tandis qu'en même temps il invitait les citoyens dans des discours officiels, à la radio, ou de quelque autre façon, à dépenser si possible plus qu'avant.

Les économies naturellement ne furent pas les bienvenues auprès des classes qu'elles touchaient et dans plusieurs cas, notamment celui des professeurs des marins, il y eut d'énergiques oppositions. Les professeurs firent connaître leurs doléances par la voie de la presse mais les marins ne s'en tinrent pas là. De nombreuses sections de la Flotte de l'Atlantique se mirent en grève. Il y eut une véritable mutinerie de l'escadre à Invergordon et cet acte d'indiscipline dans la Flotte de Sa Majesté fit véritablement sensation sur l'opinion publique anglaise et étrangère.

Aussi, avant que le débat commence, M. MAC DONALD annonça-t-il que le Gouvernement, se rendant compte qu'il y avait des classes de personnes qui étaient fortement touchées par la diminution de valeur de la monnaie survenue entre temps (21 septembre), s'engageait à limiter les réductions en ce qui concernait les professeurs, la police et les services de la défense à 10 %. Pour le reste, il fut intraitable malgré Sir STAFFORD CRIPPS qui prétendait que, si les propositions d'économies étaient déjà injustes et illogiques au moment de leur introduction à la Chambre, le changement de circonstances ne permettait pas de trouver un seul argument pour justifier « l'Economy Bill ».

Finalement, et après la troisième lecture, le Gou-

vernement obtint une majorité de 55 voix (297 votes favorables). Le lendemain le « Bill » passa rapidement à la Chambre des Lords, quelques heures après il reçut l'Approbation Royale et devint le « National Economy Act 1931 » et, dès le 1^{er} octobre, avant le vote définitif de la loi de finances qui n'eut lieu que le 5, les premières mesures d'économies furent appliquées.

*
**

Le Gouvernement attendait de ces diverses mesures une économie de £ 22 millions pour le reste de l'année financière en cours, et de £ 70 millions pour l'année pleine 1932-1933 se divisant comme suit :

Réductions des émoluments des Ministres	
Membres du Parlement, Juges, Membres des Services Civils et Membres du Service de la Dépense	
	4.534.000
Services de la Défense	5.000.000
Instruction Publique (Gde Bretagne)	10.300.000
Subvention aux Universités	150.000
Ministère de la Santé Publique	1.250.000
Police (Grande-Bretagne)	500.000
Agriculture (Grande-Bretagne)	655.000
Empire Marketing Board	250.000
Fonds pour l'expansion coloniale	250.000
Subvention au chômage	500.000
Assurance-chômage :	
a) réduction des dépenses	25.800.000
b) accroissement des cotisations	10.000.000
Fonds des Routes	7.6865.000
Divers	2.500.000
Total	70.032.000

Si l'on s'en tient strictement aux chiffres, on cons-

tate que les économies ont été réalisées. M. SNOWDEN en effet en septembre 1931 estimait que si les différentes mesures mentionnées plus haut n'étaient pas prises les crédits annuels s'élèveraient pour 1931-32 à £ 473.829.000 et pour 1932-33 à £ 526 millions. Or, les différents services ont dépensé pendant ces deux années £ 439.200.000 (soit £ 34.629.000 de moins) et £ 458.250.000 (soit £ 67.750.000 de moins) ¹.

Toutefois, il ne faut pas trop s'illusionner. Si les dépenses effectives ont été dans de telles proportions inférieures aux prévisions du Chancelier, ce n'est pas seulement grâce aux compressions réalisées dans les divers services. C'est aussi que ses estimations étaient fort pessimistes. En ce qui concerne les dépenses du Fonds de chômage notamment, il avait tablé sur un nombre de chômeurs moyen de 3 millions et jamais depuis septembre 1931 ce chiffre n'a été atteint.

Il n'en reste pas moins qu'en montrant sa ferme volonté, non seulement d'arrêter l'accroissement des dépenses, mais de faire des économies et en entrant immédiatement dans la voie des réalisations, le Gouvernement se trouvait en mesure de demander aux contribuables à leur tour un gros effort pour rétablir la situation financière du Pays. C'est grâce à ces mesures d'économies que ceux-ci ont répondu largement à son appel, étant persuadés que leurs sacrifices ne seraient pas inutiles.

(1) Un rapprochement des dépenses des « supply services » en 1930-31 en 1931-1932 et en 1932-1933 n'aurait rationnellement aucune valeur de comparaison. Les chiffres de 1931-32 et de 1932-33 se trouvant gonflés des sommes affectées à couvrir le déficit du Fonds d'assurance-chômage et celui du Fonds des Routes qui on le sait avant septembre 1931 étaient couverts hors du Budget par l'Emprunt. Tout au plus, pourrait-on rapprocher les dépenses des « supply services » autres que celles relatives à l'assurance-chômage et on trouverait les chiffres suivants :

1930-1931	393	millions
1931-1932	391.6	—
1932-1933	380.3	—

TROISIEME PARTIE

RECETTES FISCALES
ET DOUANIERES

Pour subvenir à ses dépenses croissantes, l'Etat a dû parallèlement augmenter ses ressources.

La charge qui en est résultée pour le contribuable déjà lourde avant la guerre, s'est accentuée progressivement jusqu'à en devenir réellement écrasante au cours de ces dernières années.

Une méthode assez simple, sinon satisfaisante, qui consiste à diviser le total des recettes fiscales perçues annuellement par l'Etat par le nombre d'habitants donne la charge nominale annuelle suivante par tête d'habitant :

	£. sh. d.
1913-1914	3.11.4
1926-1927	14.11.18
1928-1929	15. 0.8
1930-1931	15. 6.6
1931-1932	15.18.5
1932-1933	15.19.9

Toutes les études faites sur cette question, quelque arbitraires que puissent être ces comparaisons, prouvent que, comparativement, c'est le contribuable anglais qui est le plus lourdement imposé¹. Le Financial News du 26 mars 1930 donnait les chiffres suivants :

(1) Dans une étude faite sur les charges fiscales comparées des contribuables de plusieurs pays, M. Angelo ANGELOPOULOS a transformé en francs français d'avant-guerre les sommes payées respectivement par chaque habitant de ces pays. Il obtient les résultats suivants :

Grande-Bretagne	369
France	264
Allemagne	227
Italie	220

	£. sh. d.
Grande-Bretagne	15. 1.5
Allemagne	9.12.8
Etats-Unis	8.14.13

Cependant, il est évident que ces chiffres ne donnent qu'une idée tout à fait inexacte de la charge, non plus nominale, mais réelle, supportée par les contribuables anglais. Cette méthode ne fait pas en effet intervenir les variations de la richesse nationale ni les changements survenus dans le pouvoir d'achat de la monnaie. Un résultat bien supérieur pourrait être obtenu en rapprochant les chiffres des recettes fiscales de ceux du revenu national, s'il était possible d'évaluer celui-ci avec exactitude. Mais on se heurte dans cette évaluation à toutes sortes de difficultés, aussi doit-on se contenter d'approximations. Si du revenu national estimé par le Professeur BOWLEY on rapproche les recettes fiscales de l'Etat, on obtient la proportion suivante du revenu absorbé chaque année par le fisc. Elle est pendant les dernières années trois fois supérieures à celle de 1914. Le fisc prélevait en 1932 plus du cinquième du revenu national :

	Revenu national	Recettes fiscales	Proportion du revenu absorbée par le fisc.
1913-1914	2.300	163	7.1
1924-1925	4.250	690	16.2
1927-1928	4.350	693	15.9
1928-1929	4.250	685	16.1
1929-1930	4.400	677	15.4
1930-1931	4.000	704	17.6
1931-1932	3.500	733	20.9

Bien que ces chiffres aient peu de valeur en eux-mêmes, il n'en reste pas moins qu'ils permettent de

se rendre compte du poids de plus en plus lourd de la taxation imposée aux contribuables anglais, alors que son revenu (si l'on tient compte du changement de valeur de la monnaie) est probablement considérablement inférieur à ce qu'il était en 1914.

Quoi qu'il en soit, pour faire face aux besoins croissants de l'Etat, l'Angleterre a dû demander aux impôts des recettes croissantes. Et c'est aux impôts directs qu'a été demandée une part de plus en plus grande des nouvelles ressources. Le tableau suivant montre la part respective des impôts directs et indirects dans les recettes fiscales de l'Etat en 1914, ainsi que les fluctuations du rapport des deux taxations depuis 1923-1924 :

	TAXATION DIRECTE ¹		TAXATION INDIRECTE	
	en millions de livres	% du total	en millions de livres	% du total
1913-1914 ...	78	47.9	85	52.1
1923-1924 ...	429	59.7	289	40.3
1924-1925 ...	433	62.7	257	37.3
1925-1926 ...	422	61.6	263	38.4
1926-1927 ...	399	60.1	265	39.9
1927-1928 ...	416	59.9	278	40.1
1928-1929 ...	402	58.7	283	41.3
1929-1930 ...	404	59.7	273	40.3
1930-1931 ...	438	62.4	265	37.6
1931-1932 ...	460	63.6	263	36.2
1932-1933 ...	420	58.3	307	41.7

(1) Il est difficile d'établir une distinction exempte de toute critique entre la taxation directe et la taxation indirecte. Cependant, certains droits tels que les douanes et l'accise appartiennent sans discussion possible à la catégorie des impôts indirects. Avec l'Economist (dont est tiré ce tableau) il nous semble que les droits de timbre tiennent plus de la nature des impôts indirects que de celle des impôts directs et nous les faisons rentrer dans cette catégorie. Nous considérons toutes les autres sources de recettes fiscales comme relevant de la taxation directe. Bien entendu cette distinction ne prétend pas indiquer la réelle incidence de la taxation.

Le pourcentage des impôts indirects dans le total des recettes fiscales a augmenté de 20 % depuis 1914. C'est que les impôts directs sont des impôts essentiellement démocratiques, ou pouvant être rendus tels, qui ont permis de ne faire supporter qu'à une minorité de contribuables riches la charge des dépenses publiques dans un pays où il y a, et surtout il y avait, de très grosses fortunes. Or, les ressources provenant des impôts directs sont représentées dans une proportion de 70 à 80 % par celles provenant de l'impôt sur le revenu. Il a procuré à lui seul depuis la guerre à peu près 50 % des recettes totales. Aussi l'histoire des budgets anglais est-elle l'histoire de l'impôt sur le revenu. Quand l'Angleterre a eu besoin de nouvelles ressources, elle a élevé le taux de l'Income-Tax et, en période d'aisance budgétaire, elle l'a diminué. En 1931, c'est à lui principalement qu'on a demandé de sauver les finances publiques du désastre.

Cependant l'ampleur et la durée de la dépression commerciale et financière ont révélé à l'Angleterre que la taxation directe avait été portée à un point tel que non seulement elle était positivement préjudiciable à l'économie nationale, mais que, la limite du rendement maximum ayant été atteinte, elle était incapable de procurer à l'avenir des ressources aussi importantes. Devant les signes certains de la diminution des capacités contributives du « tax-payer », tant direct qu'indirect, il a fallu faire appel à une nouvelle source de recettes sous la forme de droits de douanes, recettes qu'on ne demanderait pas aux contribuables anglais.

Dans un chapitre I^{er} nous étudierons l'évolution des impôts sur le revenu (income-tax et surtaxe, seuls impôts directs ayant été augmentés en septembre 1931) et principalement les modifications apportées à

ceux-ci par M. SNOWDEN lors de son budget extraordinaire. Nous consacrerons le chapitre II à l'étude de la nouvelle source de recettes « indirectes » assurée par les mesures douanières prises par le nouveau gouvernement national.

CHAPITRE PREMIER.

Les impôts sur le revenu.

I. — INCOME-TAX.

Créé à titre d'expédient temporaire, l'income-tax est devenu au cours du XX^e siècle, la pièce maîtresse du système fiscal anglais. C'est lui qui a permis aux finances anglaises de résister à la guerre et aux extravagances de l'après-guerre. Son taux pendant cette dernière période a suivi d'une façon très souple les besoins budgétaires. Le tableau suivant montre les recettes qu'il fournissait à l'Echiquier en 1913-1914 au taux de 1 sh 2 d, les fluctuations de son rendement depuis la guerre avec les variations de son tarif et celles du rendement net par penny d'impôt :

« *Income-Tax* ».

	Recettes de l'Echiquier £ Mns	Taux Standard par livre de revenu s. d.	Rendement net par penny d'impôt £ Mns
1913-1914	43.9	1.2	3.11
1920-1921	338.9	6.0	4.91
1922-1923	314.8	5.0	4.92
1923-1924	269.3	4.6	4.87
1925-1926	259.4	4.0	4.92
1930-1931	256.0	4.6	4.57
1931-1932	287.4	5.0	—

En principe, l'income-tax n'est pas un impôt sur le revenu, mais bien un impôt sur les revenus; en effet, les différents revenus font l'objet de cédules diverses¹. Ceux-ci sont évalués et l'impôt perçu suivant des procédés spéciaux à chaque cédule. Toutes les catégories de revenus étaient à l'origine imposées également, mais depuis 1907 il s'est fait une discrimination entre les revenus non gagnés ou revenus « de placement » (investment) et les revenus « gagnés » (earned), lesquels bénéficient d'un traitement de faveur qui consiste non dans une diminution du tarif applicable, mais dans une déduction du revenu imposable. Cependant, malgré son organisation cédulaire, il constitue pratiquement un véritable impôt sur le revenu. Il faut en effet prendre en considération le revenu global de chaque contribuable pour qu'il puisse bénéficier des déductions et des abattements; et quand le revenu total dépasse une certaine somme (£ 2.000) un nouvel impôt (la surtaxe) se superpose à l'income-tax.

L'income-tax est un impôt proportionnel à taux uniforme, mais le jeu des exemptions à la base, des abattements et des déductions, ainsi que la superposition pour les gros revenus de la surtaxe en ont fait un impôt à caractère progressif et dégressif, ce qui a permis de le faire supporter de plus en plus largement par les classes riches et par la fortune acquise. L'effet des modifications apportées à l'income-tax depuis l'institution du nouveau régime a été d'alléger progressivement les petits revenus et de concentrer la charge de l'impôt sur une petite minorité déjà lourdement taxée par les autres impôts directs. Un renversement frappant de cette politique

(1) A. Loyers et fermages. B. Bénéfices des exploitations agricoles. C. Revenus des valeurs mobilières. D. Bénéfices industriels et commerciaux. E. Traitements publics et privés.

eut lieu quand le gouvernement national, en septembre 1931, comprit la nécessité de demander à toutes les classes d'apporter leur contribution pour le rétablissement des finances publiques.

Le système actuel de différenciation et de gradation date du Finance Act de 1920. Le taux effectif supporté par chaque individu est déterminé par trois facteurs :

1) une déduction du montant du revenu en faveur du revenu « gagné » ;

2) des abattements à la base instituant un minimum de revenu non imposable et un certain nombre de déductions personnelles pour âge et charges de famille, etc., faites sur le revenu imposable ;

3) une différenciation du taux de l'impôt en faveur des petits revenus imposables.

Le résultat est que, si le revenu total dépassant le minimum non imposable est divisé par l'impôt payé par chaque contribuable, le taux effectif de l'impôt par livre de revenu s'élève graduellement d'une fraction de 1 penny jusqu'à un taux représenté par le tarif normal de l'income-tax auquel viennent s'ajouter, pour les gros revenus, les plus haut taux de la surtaxe.

En 1920, pour les revenus « gagnés », la déduction faite sur le montant du revenu s'élevait à $1/10^e$. Elle ne devait pas dépasser £ 200. Cette limite maximum a été portée à £ 250 en 1925, tandis que la déduction passait de $1/10^e$ à $1/6^e$ du revenu. M. SNOWDEN, en septembre 1931, n'a pas réduit la part du revenu « gagné » à déduire, il l'a portée au contraire à $1/5^e$ avec une limite maximum de £ 300.

Nous allons voir comment les gouvernements successifs se sont servis des deux autres facteurs pour atténuer progressivement depuis 1920 la charge des petits revenus et les modifications que leur a fait

subir M. SNOWDEN pour soumettre à l'impôt un certain nombre de contribuables qui y échappaient et pour augmenter la taxation des contribuables qui y étaient déjà soumis.

En 1920, quand le revenu total n'excédait pas £ 135 pour un célibataire et £ 225 pour une personne mariée, le contribuable échappait complètement à l'impôt. Quand le revenu global était plus élevé, le minimum non imposable en était retranché et c'est sur l'excédent seul qu'était payé l'income-tax. La combinaison de cet abattement et de la déduction de 1/10^e faite sur le montant des revenus « gagnés » portait pour les personnes qui jouissaient d'un revenu « gagné » le minimum non imposable à 150

$\left(135 + \frac{150}{10}\right)$ pour un célibataire et pour une per-

sonne mariée à £ 250 $\left(225 + \frac{250}{10}\right)$. Le minimum non

imposable n'a pas été changé jusqu'en 1931, mais l'augmentation de la déduction pour les revenus « gagnés » en 1925 de 1/10^e à 1/6^e a eu pour résultat de porter la limite de l'exemption d'impôts à £ 162 et £ 270 pour les personnes jouissant d'un revenu « gagné », alors que pour les personnes jouissant de revenus produits par la fortune acquise, la limite d'exemption restait identique.

Quand dans le revenu total figurait un revenu gagné par la femme, ces minima pouvaient être augmentés d'une somme égale aux 5/6^e de ce revenu et ne pouvant pas dépasser £ 45.

En plus de ces abattements à la base, la loi de 1920 prévoyait des déductions personnelles à faire sur le montant du revenu imposable pour charges de famille ou autres qui toutes (sauf la déduction de £ 25 par parent à la charge qui n'a jamais été modifiée depuis 1920) ont été augmentées. La déduc-

tion par enfant a été portée de £ 36 pour le premier et de £ 27 pour chacun des suivants à £ 60 et £ 50 (1928). Celle pour les personnes prenant soin des enfants d'un contribuable veuf et pour les mères de personnes non mariées s'occupant des enfants de ces dernières de £ 45 à £ 60 (1924). A ces différentes augmentations des déductions a été ajoutée en 1924 une nouvelle déduction pour âge, s'appliquant aux contribuables âgés de 65 ans ou plus dont le revenu global ne dépasse pas £ 500. Dans ce cas, le montant du revenu est déduit du sixième.

Mais c'est en augmentant la tranche du revenu taxée à un tarif réduit et en diminuant ce tarif que M. SNOWDEN, en 1930, allégeait les petits revenus par rapport aux gros dont la charge était augmentée par l'élévation du taux de l'income-tax (de 4 sh à 4 sh 6). Depuis 1920, quel que fut le montant du revenu taxable (revenu imposable moins les abattements et les déductions) les 225 premières livres de ce revenu ne payaient que le demi-tarif de l'income-tax. La loi de finances de 1930 augmentait de £ 25 le montant de la tranche imposée au tarif spécial et diminuait en même temps le tarif y afférent, le portant de la moitié du tarif normal à ses 4/9^e.

Toutes ces faveurs avaient eu pour résultat de faire diminuer progressivement depuis 1920 et jusqu'à 1931 le nombre de contribuables payant l'income-tax ainsi qu'il est montré ci-dessous :

Royaume Uni.

1920-21	3.000.000
1921-22	2.600.000

Grande-Bretagne — Irlande du Nord.

1923-24	2.450.000
1924-25	2.400.000
1926-27	2.250.000
1930-31	2.200.000
1931-32	3.700.000

L'augmentation de 75 % en 1931-32 révèle les effets des mesures prises par le Gouvernement National en septembre pour restreindre les faveurs dont jouissaient les petits revenus, alors qu'en même temps il frappait les gros revenus et les moyens en portant le taux de l'income-tax de 4 sh 6 à 5 sh.

Le minimum non imposable a été réduit de £ 35 pour les célibataires et de £ 75 pour les contribuables mariés. L'effet combiné de l'augmentation de la déduction pour les revenus « gagnés » mentionnée plus haut et de la diminution du minimum non imposable a été de réduire de £ 37 et de £ 82.10 la limite de l'exemption effective pour ces revenus. Si l'on tient compte des déductions pour enfants qui ont été réduites de £ 60 à £ 50 pour le premier et de £ 50 à £ 40 pour chacun des suivants, voici comment ont été réduits les minima non imposables, pour les célibataires, les contribuables mariés sans enfant et ceux mariés avec 3 enfants, selon que leur revenu est gagné ou non :

	1928-29		1931-32	
	Revenu entièrement gagné	Revenu de placement	Revenu entièrement gagné	Revenu de placement
Célibataires	162	135	125	100
Personnes mariées (sans enfant)	270	225	187	150
Personnes mariées (3 en- fants)	462	385	350	280

Les autres déductions ont, elles aussi, été réduites, celles pour les personnes s'occupant des enfants d'un contribuable veuf et celles pour la mère de personnes non mariées prenant soin de leurs enfants de £ 60 à £ 50, celles faites sur le revenu « gagné » de la femme d'un contribuable qui travaille a

été réduite des 5/6^e aux 4/5^e de son revenu, le maximum de £ 45 restant inchangé. La déduction sur les revenus des contribuables de 65 ans et plus a été diminuée de 1/10^e.

La charge des petits revenus a encore été fortement augmentée par la diminution de la tranche à laquelle était appliquée un tarif réduit. Cette tranche a été réduite de £ 250 à £ 175 et son tarif ramené à ce qu'il était avant 1930, c'est-à-dire à la moitié du taux normal. Les variations du montant de cette tranche, ainsi que celles du taux qui lui a été appliqué par rapport au taux standard sont résumées ci-dessous :

	20-21	22-23	23-24	25-26
	<i>sh. d</i>	<i>sh. d</i>	<i>sh. d</i>	<i>sh. d</i>
Sur les 225 premières livres ..	3.0	2.6	2.3	2.0
Sur le reste	6.0	5.0	4.6	4.0
	<u>30-31</u>			<u>31-32</u>
	<i>sh. d</i>			<i>sh. d</i>
Sur les 250 premières livres	2.0	Sur les 175 premières livres		2.6
Sur le reste	4.6	Sur le reste		5.0

Le résultat de ces changements a été comme nous l'avons vu, d'augmenter de 1.500.000 le nombre des personnes soumises à l'income-tax. Ce million et demi de nouveaux contribuables comprend d'abord certaines personnes dont les revenus se trouvaient avant 1931 inférieurs à la limite de l'exemption qui étaient pour la première fois inscrites à l'income-tax et ensuite d'autres qui, bien qu'inscrites à l'impôt, en avaient été complètement déchargées par les diverses déductions. En ce qui concerne l'augmentation escomptée du rendement : £ 51.500.000 pour une année entière, M. SNOWDEN estimait que £ 24 millions proviendraient de l'élévation de 6 d du taux de l'income-tax et £ 27.500.000 des différents change-

ments mentionnés ci-dessus dont £ 13 millions seraient dûs à la réduction de la « tranche ». Aucune statistique officielle n'a été fournie sur les résultats respectifs de ces changements. Il suffit pour le moment de constater que l'income-tax a rapporté à l'Echiquier £ 256.047.000 en 1930-31 et £ 287.367.000 en 1931-32 et cela malgré l'amputation que la dépression commerciale et financière avait fait subir aux revenus.

*
**

II. — LE « SURTAX ».

En 1930, devant la menace de déficit successif, le Chancelier travailliste avait voulu faire supporter à peu près uniquement aux seules classes riches la charge de les prévenir.

Nous venons de voir qu'il avait élevé le taux de l'income-tax de 6 d, mais qu'il avait eu soin d'éviter à presque les trois quarts des contribuables les effets de cette augmentation. Mais il ne s'était pas contenté d'atténuer jusqu'à l'annihiler la charge supplémentaire qu'eut pu imposer aux petits et aux moyens revenus l'élévation de l'income-tax, il avait encore accru celle des gros et des très gros revenus déjà, eux, fortement touchés par cette mesure en augmentant le taux de la surtaxe à laquelle seuls ils sont soumis. Il accentuait par là la progressivité de l'impôt sur le revenu au sommet après en avoir augmenté la dégressivité à la base.

La surtaxe donne en effet à l'impôt sur le revenu son caractère progressif. Pendant longtemps on avait reproché à l'income-tax l'insuffisance de sa gradation, on ne désirait pas seulement un impôt dégressif, on le voulait progressif à partir du point où, avec les déductions à la base, la dégression s'arrêtait.

Ce nouvel impôt créé en 1906, dont le taux augmente avec chaque tranche de revenu, est venu se superposer à l'income-tax pour les revenus dépassant d'abord £ 5.000, puis £ 2.000.

Son régime a été modifié en 1928.

Le « super-tax » considéré avant cette époque comme un impôt additionnel à l'income-tax était pour une année quelconque d'imposition assis sur le revenu du contribuable tel qu'il avait servi de base d'imposition à l'income-tax l'année précédente, c'est-à-dire, par exemple, que le « supertax » de 1928-1929 était assis sur le revenu qui avait servi de base d'imposition à l'income-tax en 1927-1928. Ce « super-tax » était payable le 1^{er} janvier 1929.

Avec le nouveau système le « super-tax », sous le nom de « surtax » est assis sur le revenu tel qu'il est calculé pour être imposé à l'income-tax pendant l'année et est payable le 1^{er} janvier de l'année suivant l'année d'imposition. Ainsi, depuis 1928-29 l'income-tax est imposé et au taux standard (payable le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet) et à des taux suivant une échelle graduée pour les tranches du revenu dépassant £ 2.000. Seulement la différence entre le montant total de l'impôt payable pour des revenus excédant £ 2.000 et le montant que le contribuable aurait eu seulement à verser si l'impôt avait uniquement comporté le taux normal ne sera payable que le 1^{er} janvier de l'année suivant celle du paiement de l'income-tax. En somme, la surtaxe devient une portion de l'income-tax dont le paiement est différé à l'année suivante. Pour reprendre notre exemple, la surtaxe pour 1928-1929 était assise sur le revenu soumis à l'income-tax pour 1928-29, soit le revenu de 1927-1928, et payable le 1^{er} janvier 1930.

Le résultat de ce changement est qu'au lieu d'avoir à faire une ou plusieurs déclarations¹ de son re-

venu pour l'income-tax et une autre pour l'année suivante, époque où il devient redevable de la surtaxe, le contribuable n'est plus tenu de faire qu'une seule déclaration : celle des sources variées de son revenu et du montant total dérivé de chaque source pour l'année précédente.

En 1930, M. SNOWDEN avait élevé le taux de la surtaxe de 3 d pour chacune des 500 premières livres au-dessus de 2.000 jusqu'à 1 sh 6 pour des revenus supérieurs à £ 50.000, ce qui donnait la gradation suivante :

<i>Surtax</i>				
(au-dessus de £ 2.000 de revenu).				
			sh.	d
Pour chaque £ 1 des	500 premières £ :			
	(jusqu'à £ 2.500)	1.1	1/5	
— £ 1 des	500 £ suivantes :			
	(jusqu'à £ 3.000)	1.4	1/2	
— £ 1 des	1.000 £ suivantes :			
	(jusqu'à £ 4.000)	2.2	2/5	
— £ 1 des	1.000 £ suivantes :			
	(jusqu'à £ 5.000)	3.3	3/5	
— £ 1 des	1.000 £ suivantes :			
	(jusqu'à £ 6.000)	3.10	1/5	
— £ 1 des	2.000 £ suivantes :			
	(jusqu'à £ 8.000)	4.4	4/5	
— £ 1 des	2.000 £ suivantes :			
	(jusqu'à £ 10.000)	5.6		
— £ 1 des	5.000 £ suivantes :			
	(jusqu'à £ 15.000)	6.0	3/5	
— £ 1 des	5.000 £ suivantes :			
	(jusqu'à £ 20.000)	6.7	1/5	
— £ 1 des	10.000 £ suivantes :			
	(jusqu'à £ 30.000)	7.1	4/5	
— £ 1 des	20.000 £ suivantes :			
	(jusqu'à £ 50.000)	7.8	2/5	
— £ 1 au-dessus de	50.000	8.3		

(1) Notons que la déclaration du revenu global n'est jamais que facultative pour le contribuable. Il est libre ainsi de renoncer aux bénéfices des abattements et des déductions qui font l'objet de remboursements. Mais dans le cas où le revenu excède £ 2.000 elle est toujours obligatoire.

Puis, en septembre 1931, le montant de la cote d'imposition avait été élevée de 10 % par le Gouvernement National. Le Chancelier de l'Echiquier en escomptait £ 4 millions pour le reste de l'année financière et £ 6 millions pour l'année entière 1932-33. Cette augmentation du rendement escomptée a largement été dépassée puisque, contre une estimation de £ 73 millions, la surtaxe a rapporté à l'Echiquier en 1931-32 £ 76.700.000, soit £ 3.300.000 de plus que M. SNOWDEN n'espérait, et £ 11 millions de plus que l'année précédente malgré la diminution des revenus.

Cette nouvelle augmentation de la surtaxe s'ajoutant à celle de l'income-tax rendait très lourde la charge imposée aux gros et aux très gros revenus. Un revenu de £ 2.000 (pour une personne seule qui jouit d'un revenu entièrement de « placement ») payait £ 450 contre £ 353 en 1929, des revenus de £ 10.000 et de £ 50.000, £ 3.972 et £ 28.410 contre £ 3.081 et £ 22,206, le taux effectif afférent à ce dernier revenu dépassant ainsi 11 sh 4 d par livre. Voici d'ailleurs à la suite de tous les changements que M. SNOWDEN a fait subir à l'impôt sur le revenu (diminution des faveurs accordées aux petits et aux moyens revenus, augmentation de l'income-tax et de la surtaxe) l'aspect de la gradation du taux effectivement ¹ payé à mesure que s'élève le montant du revenu global pour des personnes seules, mariées sans enfant ou mariées avec trois enfants, selon que leur revenu est gagné ou non, comparée à la gradation de 1930 :

(1) Le montant total de l'impôt payable (income-tax et surtaxe dans certains cas) est obtenu en multipliant le taux effectif par le revenu global. Dans certains cas où le tableau donne le même taux effectif il peut y avoir une petite différence dans le montant total de l'impôt payable mais elle est trop petite pour changer le taux effectif d'un demi-penny.

Income-Tax et Surtax.

Revenu total	Pour un contribuable		1930-31		1931-32	
	1) célibataire.		Revenu gagné	Revenu de placement	Revenu gagné	Revenu de placement
	2) marié sans enfant					
	3) marié avec 3 enf.					
			sh. d	sh. d	sh. d	sh. d
100	Célibataire		—	—	—	—
	Marié		—	—	—	—
	— (3 enfants) ..		—	—	—	—
150	Célibataire		—	0.2 1/2	0.4	0.10
	Marié		—	—	—	—
	— (3 enfants) ..		—	—	—	—
200	Célibataire		0.4	0.8	0.9	1.3
	Marié		—	—	0.1 1/2	0.7 1/2
	— (3 enfants) ..		—	—	—	—
300	Célibataire		0.9	1.1	1.2	1.10 1/2
	Marié		0.2	0.6	0.9	1.3
	— (3 enfants) ..		—	—	—	0.2
400	Célibataire		1.0	1.5	1.8	2.8
	Marié		0.6 1/2	0.10 1/2	1.1	2.0 1/2
	— (3 enfants) ..		—	0.1	0.3	0.9
500	Célibataire		1.3 1/2	2.0 1/2	2.1 1/2	3.1 1/2
	Marié		0.9	1.2 1/2	1.7 1/2	2.7 1/2
	— (3 enfants) ..		0.1 1/2	0.5 1/2	0.7	1.4
1.000	Célibataire		2.6	2.3	3.1	4.1
	Marié		2.1 1/2	2.10 1/2	2.10	3.10
	— (3 enfants) ..		1.4 1/2	2.1 1/2	2.2	3.2
2.000	Célibataire		3.4	3.10 1/2	3.9 1/2	4.6 1/2
	Marié		3.1 1/2	3.8	3.8	4.5
	— (3 enfants) ..		2.9	3.4	3.4	4.1
5.000	Célibataire		5.3	5.5 1/2	5.10 1/2	6.2
	Marié		5.2	5.5	5.9 1/2	6.1 1/2
	— (3 enfants) ..		5.0 1/2	5.3	5.8	6.0
10.000	Célibataire		7.0 1/2	7.1 1/2	7.9 1/2	7.11 1/2
	Marié		7.0	7.1	7.9	7.11
	— (3 enfants) ..		6.11	7.0 1/2	7.8 1/2	7.10 1/2
20.000	Célibataire		8.7 1/2	8.8 1/2	9.6 1/2	9.7 1/2
	Marié		8.7 1/2	8.8	9.6 1/2	9.7 1/2
	— (3 enfants) ..		8.7	8.7 1/2	9.6	9.7
50.000	Célibataire		10.3	10.3 1/2	11.4	11.4 1/2
	Marié		10.3	10.3	11.4	11.4 1/2
	— (3 enfants) ..		10.3	10.3	11.4	11.4

A la suite de ces mesures (qui proportionnellement ont surtout touché les revenus moyens) l'impôt sur le revenu a procuré en 1931-32 à l'Echiquier £ 364 millions, soit £ 30 millions¹ de plus que l'année précédente. Mais si l'on considère son rendement en 1932-33, £ 322 millions, on constate qu'il est inférieur de £ 11 millions à ce qu'il avait été en 1930-31, avant que ces changements n'aient été effectués. C'est que l'augmentation considérable constatée en 1931-32 doit être attribuée, plus qu'à leurs capacités contributives, au patriotisme et à la bonne volonté des contribuables qui, dans un effort admirable, non seulement ont payé leur impôt avec une ponctualité extraordinaire (le versement des 3/4 au 1^{er} janvier 1932 avait été scrupuleusement fait par tous, beaucoup de contribuables ayant cependant été obligés de prendre sur leur capital pour y subvenir), mais ont versé pendant l'année la presque totalité des arriérés qui restaient à percevoir et qui chaque année entraient pour un total important dans le montant des sommes perçues au titre de cet impôt.

Et si, au fléchissement des recettes de l'impôt sur le revenu on ajoute celui des autres impôts directs, toutes inférieures en 1932-33 à celles de 1930-31, on est obligé de se rendre à cette évidence que la taxation directe a atteint et même dépassé sa limite maximum, c'est-à-dire celle à partir de laquelle le rendement des impôts diminue au fur et à mesure qu'on les élève. C'est ce qu'a fort bien compris le gouvernement national qui, dès son arrivée au pouvoir s'est préoccupé de chercher de nouvelles sources de

(1) Il est vrai qu'il faut tenir compte du fait que sur ces 30 millions, 10 étaient dus au nouveau régime du paiement de l'impôt en 2 versements inégaux (3/4 au 1^{er} janvier et 1/4 au 1^{er} juillet pour les cédules B, D et E. M. CHAMBERLAIN, on se le rappelle, est revenu en 1933 au système des 2 versements équivalents.

recettes du côté des impôts indirects d'un caractère nouveau, assurant grâce à l'institution de droits de douane l'apport de ressources nouvelles au budget tout en réalisant le triomphe de sa politique protectionniste.

CHAPITRE II.

Une nouvelle source de recettes indirectes :

« Les Droits de Douane ».

I. — L'ÉVOLUTION DE LA TAXATION INDIRECTE.

Si pendant la période qui a suivi la guerre le souci constant des gouvernements, quelle que fût leur couleur politique, fut de réduire progressivement le poids des impôts indirects malgré la diminution du coût de la vie et l'augmentation des salaires réels, à partir de 1931, l'« indirect tax payer » fut lui aussi appelé à contribuer au redressement des finances publiques. Mais, malgré les nouveaux droits et le commencement du régime protectionniste, la proportion des recettes provenant de l'accise et des douanes dans le total des recettes fiscales ne s'élève encore en 1931-32 qu'à 34 %. Le plein développement du nouveau régime douanier a déjà augmenté considérablement (de 6 % en 1932-1933) et augmentera encore l'importance des recettes de la taxation indirecte, mais il est peu probable que l'accise et les douanes rejoignent leur importance d'avant-guerre par rapport au Revenu Intérieur et que la « fifty-fifty-relation » de la taxation directe et indirecte prônée par M. GLADSTONE et encore occasionnellement réclamée par des orateurs parlementaires soit désormais jamais atteinte.

De 1922 à 1930 le coût des réductions et suppressions de droits réalisées par les différents chanceliers de l'Echiquier afin en particulier « de laisser exempté de droits la table du breakfast » a été estimée par ceux-ci à environ £ 60 millions (réduction en 1922 et 1924 du droit sur le thé qui fut supprimé en 1929, réduction du droit sur la bière en 1923, du droit sur les spectacles en 1924, sur le sucre en 1924 et 1928, sur le café, le cacao, pour ne citer que les plus importantes). Au cours de cette période £ 30 millions seulement ont été demandés à l'augmentation ou à la création de droits (augmentation notamment du droit sur la soie en 1925, des droits sur le tabac et les vins en 1927, sur la bière en 1930 et institution en 1928 d'un droit nouveau sur l'essence).

Dans son budget extraordinaire de 1931 « limité par la nécessité de choisir des droits qui réunissent l'avantage d'un rendement appréciable avec la certitude des rentrées » le Chancelier avait porté son choix sur des sources de recettes éprouvées : le tabac, l'essence, les spectacles et la bière.

Les fumeurs en effet, malgré le chômage, malgré l'augmentation de l'impôt paraissaient vouloir apporter chaque année à l'Echiquier une contribution plus importante (£ 53 millions en 1925-26, £ 59 millions en 1928-29 et £ 64 millions en 1930-31). Le tabac est apparemment une des dernières choses que l'on sacrifie en Angleterre. La consommation, loin de baisser, a continuellement et substantiellement augmenté. L'élévation du droit faite par M. SNOWDEN de 8 sh 10 à 9 sh 6 par livre semblait cependant l'avoir réduite. Les recettes de l'Echiquier en 1931-32 baissèrent à £ 63 millions pour atteindre, il est vrai, £ 67 millions l'année suivante.

(1) Le droit sur le thé fut rétabli par M. CHAMBERLAIN en 1933.

Mais, si le rendement du droit sur l'essence déjà élevé de 2 d en avril 1931, et porté de nouveau en septembre de 6 d à 8 d, et celui du droit sur les spectacles soumis à un tarif progressif plus rigoureux, n'avaient nullement été affectés par ces augmentations, il n'en fut pas de même pour la bière dont le relèvement du droit provoqua, avec une importante réduction de la consommation, la diminution de son rendement. Déjà en 1930-31 quand le droit avait été élevé de 3 sh par « barrel » la consommation était tombée de 5 %. En 1931-32 après que M. SNOWDEN l'eût de nouveau augmenté de 1£ 11 sh ce qui le portait à 6 £ 14 sh. 6 d par « standard barrel » et représentait une augmentation d'un penny par pinte de bière de qualité moyenne, bien qu'un déclin substantiel de la consommation ait été prévu, celui-ci fut largement dépassé, avec des résultats qui, au lieu d'une augmentation dans les recettes de £ 4.500.000 produisirent seulement £ 3 millions. La consommation avait baissé de 1929 à 1933 de 20,7 à 13,8 millions de « barrels » soit de 33 %. Son rendement glissait de £ 77.150.000 en 1929-30 à £ 75.600.000 en 1930-31 et à £ 75.200.000 en 1931-32. Là aussi et pour un droit qui représentait 37 % des recettes des impôts indirects en 1920-21 et encore 35 % en 1931-32, le point du rendement décroissant était atteint¹.

II. — LES DROITS DE DOUANE.

L'année financière 1931-32 marque un changement fondamental de la politique fiscale et douanière britannique avec l'établissement d'un tarif qui devient désormais un véritable tarif protecteur se superpo-

(1) Devant la nouvelle diminution enregistrée l'année suivante (£ 73.700.000) M. CHAMBERLAIN réaménagea et réduisit le droit en 1933.

sant au tarif fiscal : jusqu'à cette époque, en effet, à part quelques exceptions que nous allons voir, les droits de douane équivalaient seulement à des contributions indirectes à l'entrée.

Le retour du pays à la protection commence en réalité avec le « Safeguarding of Industry Act » de 1921. Les droits Mac Kenna avaient bien partiellement un effet protecteur, mais bien que celui-ci ait été largement responsable de leur contenance pendant les années suivantes, il n'était ni la raison avouée ni la raison unique de leur imposition première en 1915.

Le « Safeguarding of Industry Act » était définitivement et ouvertement protecteur. Il prévoyait trois droits, le « Key Industry Duty » destiné à protéger certains industriels appelés industries « clé », un droit de 33 ½ % ad valorem sur les produits importés de pays à change déprécié et vendus à un prix de production anglais et enfin un droit pour lutter contre le dumping « ordinaire », c'est-à-dire la vente en Angleterre de produits étrangers au dessous du coût de production dans le pays d'origine. Le « Key Industry Duty » devait durer cinq années mais à l'expiration de ce délai le Gouvernement de M. BALDWIN déclara nécessaire d'étendre le droit et de le renouveler pour dix autres années. Les autres droits chargés de prévenir le dumping de change et le dumping ordinaire furent supprimés en 1924 et en 1930 par les gouvernements travaillistes. En 1925 cependant, les Conservateurs revenus au pouvoir avaient réimposé les droits « Mac Kenna ». Mais si c'était de la protection, elle était seulement partielle et encore dissimulée sous le terme de « sauvegarde ». L'Echiquier y avait trouvé des ressources nouvelles dont le montant annuel dépasse £ 6 millions de 1925 à 1930.

C'est un tout autre ordre de recettes que le Gouvernement national escomptait en établissant un tarif général à l'entrée au mois de Février 1932. Ce que la guerre, en effet, n'avait pu faire, la crise économique financière et politique de 1931 l'avait fait.

Cette crise déclencha en Angleterre de considérables changements. Le leader du parti travailliste, M. MAC DONALD, déserté par la plupart de ses partisans après avoir offert sa démission au Roi et être devenu Premier Ministre du Gouvernement de coalition avait eu à conduire un Budget extraordinaire et la suspension de l'étalon-or. Les nouvelles élections avaient entraîné la disparition de l'opposition travailliste et libérale et la défaite des Membres du précédent cabinet travailliste qui n'avaient pas voulu coopérer au gouvernement d'union nationale, excepté celle de M. LANSBURY, qui avait désormais à assumer dans la nouvelle Chambre la tâche de présider un parti d'à peu près 50 membres contre une coalition écrasante de 472 conservateurs, 35 libéraux nuance « Samuel », 33 nuance « Simon » et 13 nationaux travaillistes.

Avec un pays aussi effrayé tout à coup de l'avenir, et ayant particulièrement l'appréhension d'une balance commerciale déficitaire, il était clair que les élections sonnaient le glas du libre-échange. M. SNOWDEN l'un des plus extrêmes libre-échangistes, nommé à la Chambre des Lords, avait été suivi à l'Echiquier par M. CHAMBERLAIN, un des partisans les plus passionnés de la protection et de la préférence impériale.

Aussi, dès que furent prises les mesures que nous avons vues pour assurer l'équilibre du budget, la réalisation de sa politique douanière devint-elle l'objet immédiat du nouveau gouvernement. Et dès novembre pour empêcher l'invasion des produits étrangers

qui se faisait en anticipation de l'introduction d'un tarif général et permanent, des droits à l'importation furent imposés provisoirement.

L'« Abnormal Importations Act » rapidement voté par le Parlement (du 17 au 20 novembre) donnait au Board of Trade, dans le cas de produits (principalement manufacturés), qui entraient dans le Royaume-Uni en quantités anormales, le pouvoir de prendre des Ordonnances qui seraient subséquemment approuvées par la Chambre des Communes, frappant ceux-ci de droits pouvant aller jusqu'à 100 % de leur valeur (en addition de tous les autres droits déjà existants). La durée de l'acte était limitée à six mois. Les produits de l'Empire n'y étaient pas soumis. En vertu de ces pouvoirs, trois Ordonnances furent prises (25 novembre, 4 et 19 décembre), toutes les trois furent supprimées le 26 avril 1932, date à partir de laquelle ces produits devinrent soumis au tarif général de 10 % et aux droits additionnels de l'« Import Duties Act » 1932. Dans chaque cas les droits imposés furent de 50 % ad valorem. Pendant la fin de l'année financière 1931-32 ces droits supplémentaires rapportèrent à l'Echiquier £ 1.165.000 et £ 195.000 en 1923-33 au lieu des £ 525.000 prévus, par suite de la suppression des droits plutôt qu'on ne le prévoyait au moment de l'établissement du Budget.

L'« Horticultural Products (Emergency customs duties) Act » qui devint loi le 12 décembre 1931 et devait rester en vigueur pendant douze mois, était de la même nature que « l'Act » précédent. Il prévoyait que le Ministère de l'Agriculture pouvait, s'il le trouvait désirable et après approbation du Trésor, prendre des Ordonnances qui seraient subséquemment approuvées par la Chambre des Communes, frappant de droits allant jusqu'à 100 % de la valeur de ces produits, tous les fruits, légumes et fleurs énumérés

par « l'Act ». Ces droits pouvaient être spécifiques ou ad valorem, les produits de l'Empire en étaient exempts. Jusqu'à la fin de l'année financière 1931-32 trois Ordonnances furent prises, qui procurèrent à l'Echiquier £ 163.000 de nouvelles recettes. D'autre Ordonnances suivirent en avril et en mai 1932. Par une ordonnance fiscale datée du 29 juillet toutes les autres Ordonnances étaient supprimées à partir du 1^{er} septembre 1932, date à laquelle ces produits devenaient soumis aux droits de l'« Import Duties Act ». Les droits institués par ces Ordonnances rapportèrent en 1932-33 £ 591.000 à l'Echiquier.

Tels furent les préliminaires à l'introduction d'un tarif général d'une durée illimitée « both for revenue and protection » dont le vote le 29 février 1932 ratifiait l'abandon complet et définitif par l'Angleterre du libre-échange.

L'« Import Duties Act » imposait à partir du 1^{er} mars 1932 un droit ad valorem général de 10 % sur tous les produits étrangers importés en Angleterre à l'exception d'un petit nombre d'articles énumérés dans la « free list » (blé soumis au contingentement, viande, coton, laines et quelques autres) et de ceux qu'une note précédente soumettait déjà à un droit de douane spécial (tels que le sucre, le tabac, les produits soumis aux droits Mac Kenna et de sauvegarde et aux droits sur les importations anormales et horticoles), autant que celui-ci continuerait à être en vigueur.

L'Acte constituait un comité appelé « Import Duties Advisory Committee » chargé d'assister le Trésor et de lui recommander :

1) les nouvelles exemptions de droit d'entrée ou les suppressions d'exemptions existantes à effectuer.

2) les droits supplémentaires (additional) à imposer sur les articles de luxe ou sur des articles « produits

ou susceptibles d'être produits dans un laps de temps raisonnable dans le Royaume-Uni en quantité sensiblement correspondante à la consommation de ce pays ».

Le Trésor, sur la recommandation du Comité et après avoir consulté les Départements intéressés était autorisé à prendre des Ordonnances qui, dans le cas d'imposition de droits, ne resteraient en vigueur que si elles étaient expressément ratifiées par une résolution de la Chambre des Communes dans les vingt-huit jours ou qui, dans tout autre cas, continueraient à avoir force de loi à moins qu'elles n'aient été annulées dans les vingt-huit jours par la Chambre des Communes.

Enfin l'Import Duties Act donnait au Board of Trade le pouvoir de frapper, après autorisation du Trésor, de droits supplémentaires jusqu'à un maximum de 100 % ad valorem s'ajoutant à tous les autres droits de douane déjà existants, tous les produits en provenance des pays qui faisaient à l'entrée une discrimination défavorable aux produits anglais. Dans le cas d'une discrimination favorable, le Board of Trade pouvait abaisser le tarif général et les droits additionnels pour les produits des pays qui appliquaient aux articles anglais un régime de faveur.

Aucun des droits prévus par l'« Import Duties Act » n'était applicable aux produits venant des Colonies et remplissant les conditions ordinaires pour être admis à la préférence. Quant aux Dominions une exemption similaire leur était accordée, mais jusqu'au 15 novembre 1932 seulement, date à laquelle entreraient en vigueur les mesures prises à la Conférence d'Ottawa (juillet).

L'« Import Duties Bill » jusqu'à ce qu'il devienne loi ne se heurta à aucune opposition vraiment sérieuse, pas plus d'ailleurs qu'il ne trouva de défen-

seur assez convaincu pour soutenir que la nouvelle législation tarifaire pouvait à elle seule guérir les maux dont souffrait le pays. Peut-être la défense du projet de loi qui eut le plus de portée fut-elle celle de M. RUNCIMAN (Président du Board of Trade) qui se demandait, en tant qu'homme d'affaires pratique, non ce que la théorie présentait à son esprit de plus séduisant mais quelles étaient dans ces temps étranges les conditions d'échange et l'incidence de taxation les meilleures pour les finances, l'industrie et le commerce britanniques.

En proposant dans son discours du 4 février 1932 ce changement radical de la politique traditionnelle de l'Angleterre, tâche que son père avait commencée mais avait dû laisser inachevée, M. CHAMBERLAIN résumait ainsi les raisons de son projet de loi : « Nous désirons corriger la balance des paiements en diminuant nos importations et en stimulant nos exportations... *Fortifier les finances du pays en créant de nouvelles ressources par une méthode qui n'imposera aucun effort injuste à aucune partie de la communauté* ».

Il n'entre pas dans l'objet de notre étude de rechercher si le premier but que se proposait le Gouvernement a été atteint, mais en ce qui concerne le second : fournir une substantielle contribution aux recettes de l'Etat, qu'il nous suffise pour l'instant de dire que, à la suite de nombreuses Ordonnances prises par le Trésor, supprimant des exemptions et imposant de nombreux droits additionnels (notamment sur les produits que la suppression des « Abnormal Import Act » « Horticultural Act » soumettait au seul droit général de 10 % ad valorem), les nouveaux droits de douane perçus au titre de « l'Import Duties Act » ont valu à l'Echiquier en 1932-33 des recettes supplémentaires de £ 22 millions.

Pour avoir le total complet des ressources budgétaires procurées par la nouvelle politique douanière de l'Angleterre, il faut ajouter à cette somme les recettes perçues au titre des « Ottawa Acts ».

Nous avons vu que si les colonies « dont les produits » avait dit M. CHAMBERLAIN « n'étaient pas de ceux qui concurrençaient les articles anglais, et auxquelles en de pareilles circonstances on ne pouvait demander de sacrifier des recettes en rehaussant leur tarif en notre faveur » avaient été exemptées définitivement et du tarif général et des droits additionnels, il n'en était pas de même des Dominions.

Pour ceux-ci (y compris l'Inde) afin de donner à l'Angleterre des atouts plus grands dans le marché qui allait s'ouvrir à la Conférence d'Ottawa, l'exemption de leurs produits ne devait durer que jusqu'au 15 novembre 1932, date à laquelle entreraient en vigueur les mesures prises à la Conférence. Il s'agissait pour l'Angleterre d'obtenir en échange du maintien de l'ancienne préférence des concessions en faveur de ses propres produits exportés sur les marchés des Dominions.

On a parlé — et beaucoup — d'une tentative d'« Unité Economique Impériale fermée » qui aurait été le but de cette conférence. En réalité si l'Angleterre essayait par un mouvement très naturel en de telles circonstances de se rapprocher de ses Dominions, elle était beaucoup trop sûre du processus inévitable qui la détachait de son empire et trop soucieuse de son véritable intérêt pour sacrifier les réalités de son commerce avec l'étranger à l'ombre bientôt évanouie des marchés Impériaux (d'ailleurs les avantages obtenus par l'Angleterre en échange de ses concessions sont absolument minimes).

Quoiqu'il en soit, à l'issue de la Conférence, sept accords furent signés le 20 août, entre le Royaume-

Uni d'une part et le Canada, l'Australie, la Nouvelle Zélande, l'Union Sud-Africaine, l'Inde, la Rodhésie du Sud, Terre-Neuve, d'autre part, qui furent ratifiés par le parlement sous le nom d' « Ottawa Agreements Act 1932 ».

L'Angleterre s'engageait d'une part à maintenir pendant trois ans aux produits des Dominions l'entrée franche du droit général ad valorem de 10 % que l'« Import Duties Act » leur avait accordée jusqu'au 15 novembre, et, d'autre part, pour augmenter la préférence dont jouissaient les Dominions, à élever les droits existant sur certains produits étrangers. Ces nouveaux droits supplémentaires (sur le beurre, le fromage, les œufs, les fruits principalement), entrèrent en vigueur le 15 novembre 1932 et pour le reste de l'année financière rapportèrent à l'Echiquier £ 1.800.000.

La nouvelle politique douanière avait procuré au Trésor en 1932-33 plus de £ 26 millions de ressources nouvelles (£ 34 millions en 1933-34).

C'était certes £ 6 millions de moins que n'avait prévu M. CHAMBERLAIN en établissant son budget en avril 1932. Mais il faut se rappeler les difficultés qui s'étaient présentées au moment de l'évaluation du rendement d'un tarif d'un caractère absolument nouveau, pour lequel on manquait de toute base de comparaison et que rendait encore plus difficile à estimer l'inconnue des résultats de la Conférence d'Ottawa. Cependant, quels qu'aient été pour l'Angleterre les résultats économiques d'une telle politique, en créant des recettes nouvelles qu'il eut été absolument impossible de demander au contribuable, elle a évité au pays un nouveau déficit désastreux.

« Quand je me rappelle les débats qui ont eu lieu dans cette Chambre, quand je pense à toutes les critiques lancées des bancs de l'Opposition contre l'idée

qu'un tarif douanier était nécessaire pour les recettes, quand je pense à tout cela et que je considère le formidable déficit... je ne peux m'empêcher de penser que ces critiques semblent aujourd'hui bien insensées. Où aurions-nous pu trouver une telle somme si nous n'avions pas eu recours aux droits sur les importations ? » avait dit le Chancelier dans son budget-speech du mois d'avril 1932 et encore : « La suite montrera que nous avons raison en faisant des recettes douanières la base de nos nouvelles propositions »... ».

Ainsi se trouvait justifié le changement dans la structure d'un système fiscal qui, tel qu'il était, malgré son haut degré de perfection, commençait à donner des signes certains d'incapacité.

QUATRIEME PARTIE

LA DETTE PUBLIQUE

Le souci de maintenir intact le crédit de l'Etat en amortissant avec régularité la dette publique a toujours été la préoccupation dominante de la Trésorerie britannique. Aussi dès la fin de la dernière guerre l'Angleterre s'est-elle efforcée d'opérer le remboursement méthodique des nombreux emprunts contractés au cours des hostilités qui avaient porté sa dette de £ 649.779.000 en 1914 au chiffre formidable de £ 7.434.949.000 en 1919. La guerre avait été largement financée par les emprunts, mais il est évident qu'une plus grande proportion des dépenses de guerre n'aurait pu être couverte par l'impôt sans réduire le pouvoir ou la volonté de la nation de combattre.

Depuis la fin de la guerre, à la suite des opérations de conversion et d'amortissement, le total de la dette publique a varié considérablement d'année en année, tantôt dans une direction croissante, tantôt dans une direction décroissante. Elle atteignait £ 7.828.779.000 en 1920 et s'élevait encore à £ 7.500.337.000 en 1929, soit £ 165 par tête d'habitant.

Les travaux de M. ANGELOPOULOS montrent qu'à cette époque l'Angleterre a la plus importante dette publique totale et par tête d'habitant. Pour faire une comparaison entre les divers pays, il calcule le montant des dettes des différents pays en fonction d'une unité monétaire commune, en francs du pouvoir d'achat d'avant-guerre et il trouve les résultats suivants :

Dettes Publiques :

	Montant total en millions de francs d'avant-guerre	Par tête d'habitant en francs
Grande-Bretagne	126.100	2.788
France	91.135	2.181
Allemagne	110.273	1.715
Italie	33.753	820

Avant la guerre, au contraire, les dettes de la France (34.388.000.000) et de l'Allemagne (20.880.000.000) étaient supérieures à celle de la Grande-Bretagne (16.388.000.000).

Quoi qu'il en soit, en 1929 la Dette britannique est encore très élevée et de 1929 à 1934, elle subit une évolution assez remarquable, tant dans son montant total que dans le service de ses intérêts. Le total nominal d'une dette n'est évidemment pas nécessairement un critérium satisfaisant de son poids et de son évolution réels. Une dette de £ 2.000 par exemple, portant intérêt à 2 % ne sera pas un fardeau plus élevé qu'une dette de £ 1.000 pour laquelle il faudra payer 4 % d'intérêt.

Le montant de la dette publique anglaise est, en 1919, 11,4 fois supérieur à ce qu'il était en 1914, tandis que le service des intérêts s'inscrit au budget pour £ 268 millions contre £ 16.900.000 en 1914, soit pour une somme 16 fois supérieure. Si le service de la dette se trouvait accrû plus que proportionnellement, c'est que pour se procurer les ressources dont il avait besoin, l'Etat a dû emprunter à des taux très élevés et tandis que la dette d'avant-guerre était constituée surtout par des titres consolidés à 2 ½ %, les emprunts amortissables émis pendant la guerre l'avaient été à des conditions beaucoup plus oné-

reuses et portaient intérêt à 4 ½ et 5 % et quelquefois à 5 ½.

En 1929 le service de la dette (non compris le Fonds d'amortissement) s'inscrivait au budget pour £ 311.500.000, livres revalorisées. La revalorisation n'avait pas été sans augmenter le poids réel d'une dette contractée pour la plus grande partie pendant une période où les prix étaient beaucoup plus élevés. Il représentait à cette époque les 4/10^e des services budgétaires, proportion formidable, nulle part atteinte à l'étranger (35,6 % en France, 23,5 % en Italie, 22 % en Allemagne) et absorbait (toujours d'après M. ANGELOPOULOS) 10 % du revenu national (7,5 % en France, 5,4 % en Italie, 4,3 % en Allemagne).

Dans un chapitre I^{er} nous étudierons l'évolution du capital de la dette, de 1929 à 1934, et dans un chapitre II celle de la charge annuelle des intérêts.

CHAPITRE PREMIER.

Evolution du montant de la Dette publique¹.

Le dernier « livre blanc » de la dette paru fixe aux chiffres suivants, à la fin de chaque année financière, le montant total de la dette publique de poids mort depuis 1929 :

A la fin de l'année financière se terminant le 31 mars	Total de la Dette de poids mort £
1929	7.500.337.000
1930	7.469.038.000
1931	7.413.308.000
1932	7.433.942.000
1933	7.643.793.000
1934	7.822.226.000

La simple lecture de ces chiffres permet de distinguer deux périodes. La première englobe les an-

(1) Nous ne nous occupons que de la dette publique communément connue sous le nom de « Dette de poids mort » (Dead-weight debt) et non des « autres Engagements du Trésor » (other Capital Liabilities) qui représentent soit des emprunts faits pour des travaux « productifs » (outillage et notamment pour les P. T. T.) soit les avances faites au Fonds de chômage et dont les intérêts sont payés sur les crédits votés chaque année et non sur le Fonds Consolidé. En 1929 les « autres Engagements » s'élevaient à £ 120,5 millions (dont 74.8 pour les P. T. T. et 35.9 pour le Fonds de chômage) et en 1932 à £ 214 millions (dont 94.2 pour les P. T. T. et 115 pour le Fonds de chômage). Cette augmentation considérable atténue singulièrement l'effet de l'amortissement de la dette de poids mort. Rappelons qu'en septembre 1931, le Gouvernement décida de cesser de recourir à l'Emprunt pour alimenter le Fonds de chômage dont le déficit (les autorisations d'Emprunt précédentes : £ 115 millions une fois épuisées) fut imputé sur les crédits budgétaires votés chaque année.

nées 1929-30 et 1930-31 pendant lesquelles le capital de la dette va régulièrement en décroissant et la deuxième les années 1932-33 et 1933-34 où le mouvement de diminution fait place à une augmentation dépassant £ 400 millions en trois ans et portant la dette à un montant qu'elle n'avait pas atteint depuis 1920.

Etant donné le caractère exceptionnel de l'augmentation, d'ailleurs relativement peu importante, perte de change subie par le Trésor au moment du de la dette en 1931-32, due en grande partie à la remboursement des crédits étrangers de £ 80 millions ouverts à celui-ci par moitié par la France et les Etats-Unis au mois d'août 1931, nous rattachons l'année 1932 à la première période. L'accroissement considérable de la dette en 1932-33 et en 1933-34 est en effet due à des causes d'un tout autre ordre. Nous consacrerons une section particulière à l'étude de chacune de ces deux périodes.

*
**

I. — 1^{re} PÉRIODE : DE 1929 A 1932.

Cette première période, nous venons de le voir, est caractérisée par une diminution lente du montant de la dette qui ne fait que continuer le mouvement décroissant qui marque l'évolution de la dette depuis 1923, telle que la montre les chiffres suivants :

A la fin de l'année financière se terminant le 31 mars	Total de la Dette de poids mort £
1923	7.742.233.000
1924	7.641.046.000
1925	7.597.848.000
1926	7.558.644.000
1927	7.554.617.000
1928	7.527.816.000
1929	7.500.337.000

A partir de 1923, en effet, l'Angleterre est revenue à sa politique traditionnelle d'amortissement. Les sommes affectées à l'amortissement proviennent, soit de l'« Ancien Fonds d'amortissement », soit du « Nouveau Fonds d'amortissement ». L'ancien Fonds d'amortissement (old sinking Fund) n'est normalement rien de plus ou de moins que les excédents budgétaires occasionnels.

Le nouveau Fonds d'amortissement (new sinking Fund) consiste en une provision spéciale prélevée sur les recettes ordinaires du budget s'élevant, soit à une somme fixe déterminée d'avance (Nouveau Fonds d'amortissement de 1923), soit à la différence global inscrit au budget pour la « Charge totale entre le crédit de la dette » (notablement supérieur au montant des arrérages) et les sommes effectivement payées pour le service de ces arrérages (Nouveau Fonds d'amortissement de 1928). Quant aux Fonds d'amortissements spéciaux (specific sinking Funds), fonds attachés statutairement, au moment de l'émission, au rachat des titres de certains emprunts (comme l'Emprunt de conversion 3 ½) et dont l'objet n'est pas tellement la réduction de la dette que le soutien du cours de ces emprunts, ils furent intégrés en 1923 dans le nouveau Fonds d'amortissement, c'est-à-dire que la dotation du nouveau Fonds devait d'abord être affectée à l'amortissement obligatoire de ces emprunts.

Après avoir rapidement passé en revue l'amortissement de la dette, de 1923 à 1929, nous examinerons, de 1929 à 1932, les sommes nominale-ment affectées à l'amortissement au titre de ces Fonds, ainsi que celles qui, effectivement, y furent consacrées et l'évolution du capital qui en est résultée.

De 1923 à 1929, £ 368,5 millions ont été nominale-ment affectés à l'amortissement de la dette.

Sur ceux-ci £ 52 millions proviennent de l'ancien Fonds d'amortissement, c'est-à-dire des excédents budgétaires. Voici comment au cours de cette période se sont soldés les différents exercices :

Année financière	<i>(en millions de livres)</i>	
	Excédent	Déficit
1923-24	48.4	—
1924-25	3.6	—
1925-26	—	14.0
1926-27	—	36.7
1927-28	4.2	—
1928-29	18.4	—

Mais seuls les excédents de 1923-24 et de 1924-25 ont été versés à l'ancien Fonds d'amortissement. Quant à ceux de 1927-28 et de 1928-29, une loi spéciale a affecté les sommes ainsi disponibles à la réduction future des impôts, elles ont été portées à un compte d'attente destiné à permettre la réduction future des taxes locales supportées par les industries productives et l'agriculture (rating relief suspense Account). A la veille des élections la réduction des impôts était une mesure bien plus populaire que l'amortissement de la dette, c'est d'ailleurs ce qui rend peu efficace l'amortissement au moyen de l'ancien Fonds d'amortissement. Les Chanceliers en effet, lorsqu'ils prévoient dans leur budget speech pour l'année en cours un excédent de recettes, proposent que les excédents prévus servent, non à la réduction de la dette, mais à celle des impôts. Les gouvernements sont donc plus préoccupés d'éviter les excédents budgétaires au moyen de dégrèvements d'impôts que de maintenir ou de grossir les excédents pour les affecter à l'amortissement de la dette.

Les autres £ 317.500.000 ont été fournis par les

crédits budgétaires spéciaux représentant le nouveau Fonds d'amortissement.

En 1923, M. BALDWIN avait rétabli, mais sous une forme un peu différente, le Fonds d'amortissement institué en 1875 par Sir Stafford NORTHCOTE et suspendu depuis 1914¹. Le Sinking Fund Act de 1875 prévoyait qu'une somme globale, notablement supérieure au montant des arrérages, serait votée chaque année pour le service de la dette; les intérêts et les frais d'administration une fois payés, l'excédent devait obligatoirement être affecté à des remboursements de capital. Avec le nouveau système était institué le principe d'une dotation budgétaire déterminée, fixée à £ 40 millions pour 1923-24, portée à £ 45 millions pour 1924-25 et à £ 50 millions pour les années suivantes. En 1926, M. CHURCHILL augmenta le prélèvement budgétaire de £ 10 millions, en 1927 de £ 15 millions, ce qui porta pour les années financières 1926-1927 et 1927-1928 la dotation du nouveau Fonds d'amortissement à £ 60 et à £ 65 millions. En 1928, M. CHURCHILL revint au système de 1875 et £ 57.500.000 furent affectés au Fonds d'amortissement. Ces allocations comprenaient toutes les sommes requises au titre des Fonds d'amortissement spéciaux.

Mais ces sommes représentent seulement l'amortissement « nominal » dont il faut déduire les déficits budgétaires qui ont été couverts par l'emprunt. Après déduction de ceux-ci l'amortissement « effectif » se trouve réduit pendant cette période à £ 318 millions.

A côté de ces fonds fonctionnent certains fonds d'amortissement invisibles, de peu d'importance, tels que les remboursements effectués au moyen des ver-

(1) Rétabli en 1921 et suspendu de nouveau en 1922.

sements en capital, représentant soit des rachats de « land tax » (impôt foncier), soit des abonnements à l'impôt du timbre, soit des paiements en capital des dettes de guerre des alliés ou des dominions; ou ceux effectués au moyen du versement représentant l'intérêt des obligations de la Victoire 4 % (Victory Bonds) et de l'Emprunt consolidé 4 % (Funding Loan) remis en paiement des droits de succession et détenus par les Commissaires de la Dette; ou bien ceux résultant de l'extinction de la dette par conversion de dette en rente viagère.

Cependant la dette publique n'a diminué au cours de ces 5 années que de £ 242 millions. La cause de cette différence est évidemment le résultat des conversions effectuées au-dessous du pair qui, bien que n'affectant pas substantiellement le service annuel de l'intérêt, augmentait le montant nominal de la dette; nous voulons parler de l'émission de l'Emprunt de conversion 4 ½ % 1924-1925 (pour rembourser l'Emprunt de guerre 3 ½ %, des Bons de la Guerre Nationale, des Bons de l'Echiquier et l'Emprunt de guerre 4 %). La dette perpétuelle avait été augmentée de l'Emprunt consolidé 4 % en 1926-27. Plusieurs émissions d'obligations de bons du Trésor à moyen terme avaient été faites pour consolider la dette flottante.

A partir de 1929, la dette continue à décroître lentement. Cependant, pendant ces 3 années 1929-1930-1931, années de crise marquées par de grandes difficultés financières, la politique d'amortissement s'est ralentie.

L'ancien Fonds d'amortissement n'a pas fonctionné puisque les années financières 1929-1930 et 1930-31 se sont soldées par des déficits et que l'excédent de 1931-32 a été affecté à l'amortissement de la dette en 1932-33.

Quant au nouveau Fonds d'amortissement, M. CHURCHILL, en 1928, avait aboli celui de M. BALDWIN et avait à sa place réintroduit le principe d'un crédit global affecté au service et à l'amortissement de la dette. La différence entre le montant de ce crédit et le coût du service de la dette (intérêts et administration) serait comme en 1875 intégralement affectée au rachat de la dette. Avec ce système, le montant applicable au rachat de la dette devait augmenter automatiquement à mesure que la dette diminuait. Ayant fixé le chiffre global à 355 millions, M. CHURCHILL estimait qu'il devait permettre de supprimer la totalité de la dette en 50 ans et non plus en 150 comme le système de M. BALDWIN¹.

Le crédit global s'éleva en 1929-1930 seulement à la somme fixée par M. CHURCHILL (en 1928-29 M. CHURCHILL l'avait porté à £ 369 millions, y ajoutant £ 14 millions afin de renforcer spécialement le fonds d'amortissement pour l'année et inaugurer le nouveau système de la dette). En 1930, M. SNOWDEN inscrivit au budget un crédit de £ 360 millions, les 5 millions supplémentaires étant destinés à rembourser une partie du déficit de £ 14.500.000 qui avait été entièrement couvert par l'emprunt. Les autres

(1) M. CHURCHILL avait également décidé de supprimer certains fonds d'amortissement. On a vu que certaines sommes payées régulièrement aux Commissaires de la dette constituaient des fonds d'amortissement supplémentaires invisibles. Ceux-ci comprenaient entre autres : 1) les paiements en capital des dettes de guerre des alliés des dominions; 2°) les intérêts des bons de la victoire et de l'emprunt de consolidation remis en paiement des droits de succession et détenus par les Commissaires de la Dette. Les premiers n'étaient pas comptés en recettes et les seconds apparaissaient dans les comptes budgétaires d'abord au titre du service des intérêts de la dette et ensuite au titre des sommes affectées au rachat de la dette. M. CHURCHILL décida de porter les paiements de dette en capital (1) aux recettes de l'Echiquier et d'arrêter le paiement des intérêts des bons de la victoire et de l'emprunt consolidé aux Commissaires de la Dette (2); La diminution effective du montant applicable au rachat de la dette (et le gain pour les recettes budgétaires) fut de £ 5 millions pour l'année 1928-1929.

£ 10.500.000 devaient être remboursés les deux années suivantes par une augmentation de la « charge fixe de la dette », £ 5 millions en 1931-32 et £ 4.500.000 en 1932-33. De plus, le « Finance act » de 1930 établissait qu'à l'avenir, si les dépenses budgétaires dépassaient les recettes, une somme égale au déficit serait inscrite au Fonds consolidé et affectée au nouveau Fonds d'amortissement. Mais dès l'année suivante on cessa d'appliquer ces dispositions : 1^o) M. SNOWDEN dans son budget speech d'avril 1931 estima le reste du déficit de 1929-30 suffisamment remboursé par les £ 9 millions versés par l'Allemagne au titre de l'emprunt de Mobilisation qui avaient été affectés à la réduction de la dette en dehors du budget et ramenait la charge fixe de la dette à 355 millions; 2^o) le Chancelier décidait qu'aucune somme supplémentaire ne serait inscrite au Fonds consolidé pour rembourser le déficit de 1930-31 (£ 23.276.000). En 1931 d'ailleurs, la charge de la dette ne resta pas fixée à £ 355 millions, elle fut ramenée à £ 322 millions dans le Budget extraordinaire de septembre : le plan Hoover supprimait le versement de £ 13.500.000 d'intérêts à faire aux Etats-Unis et réduisait le fonds d'amortissement de £ 5.750.000, somme qui devait être affectée à la réduction du principal de cette même dette; la dotation du fonds d'amortissement était de plus réduite de £ 13.700.000 par mesure d'économie. L'amortissement de la dette se trouvait limité aux remboursements obligatoires.

Au cours de ces trois années, le service de la dette ayant respectivement été de £ 307.3 millions, £ 293.2 millions et £ 289.5 millions, la dotation du nouveau Fonds d'amortissement s'éleva à la différence, soit :

En millions de livres

Année financière	Charge totale de la Dette	Intérêts Administration	Fonds d'amortissement
1929-30 .	355.0	307.3	47.7
1930-31 .	360.0	293.2	66.8
1931-32 .	322.0	289.5	32.5

Le Fonds d'amortissement, nous le savons, n'est pas entièrement libre. Les Commissaires de la Dette doivent d'abord consacrer obligatoirement ces sommes :

1°) au paiement de la portion des Annuités Terminales représentant le capital (les Annuités Terminales — Terminable Annuités — sont en effet remboursables par annuités : chaque annuité comprenant les intérêts du capital et une partie du capital);

2°) au rachat de titres d'emprunt spéciaux imposés par l'acte d'émission (specific sinking Funds);

3°) au remboursement d'une partie du principal de la dette envers le gouvernement des Etats-Unis (Debt Funding Agreement de 1923);

et 4°) au rachat des titres détenus par les commissaires de la Dette, remis en paiement des droits de succession.

Voici quelles ont été les sommes affectées à ces amortissements obligatoires :

	<i>en millions de livres</i>		
	1929-30	1930-31	1931-32
Capital des Annuités terminales.	0.9	0.9	0.9
Fonds d'amortissement pour :			
3 1/2 % Conversion Loan ...	16.1	15.6	15.3
4 % Consolidated Loan	10.0	10.0	10.0
4 % Funding Loan	3.1	3.3	3.4
4 % Victory Bonds	2.6	2.7	2.8
Emprunt au Gouvernement des			
U. S. A.	5.5	5.7	—

	1929-30	1930-31	1931-32
Achat des titres du Funding Loan et des Victory Bonds remis aux Commissaires de la Dette en paiement des droits de succes- sion	9.3	12.0	—
Total	47.5	50.2	32.5

En 1931-32, le remboursement de la dette au Gouvernement des Etats-Unis a été suspendu par le moratoire Hoover et d'autre part M. SNOWDEN avait décidé de supprimer le rachat des titres remis en paiement des droits de succession.

Ces amortissements obligatoires ont absorbé en 1929-30 et 1930-31 entièrement la dotation du nouveau Fonds d'amortissement. En 1930, il y a eu un solde libre « free balance » pour les amortissements facultatifs (un peu plus de 16 millions de livres) qui a été employé au rachat de \$ 7.2 millions de l'Emprunt 5 ½ % du Royaume-Uni aux Etats-Unis et pour le reste à l'extinction de £ 11 millions de bons du Trésor et de £ 3.7 millions d'obligations du Trésor 3 ½ %.

Mais ces fonds d'amortissement (facultatifs ou non) ne représentent que des fonds d'amortissements nominaux puisque, tandis qu'on amortissait d'un côté, on empruntait de l'autre. Et cela pour deux raisons : 1°) pour couvrir les déficits budgétaires; 2°) pour faire face au paiement des intérêts des certificats nationaux d'épargne (national saving certificates) réclamés en sus de la somme prévue à ce titre dans la charge de la dette¹ (l'intérêt des certificats

(1) Le Finance Act de 1928 donne au Trésor le droit d'emprunter toutes les sommes requises pour faire face au paiement des intérêts des N. S. C. auquel il n'a pas été pourvu dans la charge de la dette.

nationaux d'épargne est en effet payable au moment du remboursement, sous forme d'addition au prix d'émission pour lequel seulement ils sont inscrits au capital de la dette. Comme ils sont remboursables au gré du souscripteur, le montant des intérêts à verser varie chaque année, souvent dans de grandes proportions). Si bien qu'après avoir déduit ces sommes du nouveau Fonds d'amortissement « nominal », on obtient le fonds d'amortissement réel suivant :

	<i>en millions de livres</i>		
	1929-30	1930-31	1931-32
Fonds d'amortissement nominal	47.7	66.8	32.5
Déficit	14.5	23.2	—
Excès % des N. S. C. couvert par l'emprunt.	4.8	—	8.4
	19.3		23.2
	—		8.4
Fonds d'amortissement effectif	28.4	43.6	24.1

En réalité, c'est peu pour une dette aussi considérable, c'est peu par rapport aux années précédentes, mais on ne doit pas oublier les difficultés financières avec lesquelles l'Angleterre s'était trouvée aux prises pendant ces dernières années et il est même assez remarquable que les sommes consacrées effectivement à l'amortissement aient été pendant l'année de crise que fut l'année 1931-32 aussi élevées qu'en 1929-30.

Au cours de cette période, en 1929-30, la dette a été augmenté de l'Emprunt de conversion 3 % amortissable 1944-1964, émis pour un montant de £ 323 millions qui a servi à rembourser les obligations du Trésor 5 ½ venant à échéance au début de 1930 et les dernières obligations de l'Echiquier (Exchequer

bonds) et a permis de faire face au remboursement de £ 88 millions de l'Emprunt de guerre 5 % (il devait faire l'objet de la grande conversion de 1932) qui devenait remboursable à partir de 1929. De nombreuses émissions d'obligations du Trésor ont été faites pour consolider la dette flottante. Elles ont ramené le chiffre de celle-ci de £ 737.435.000 qu'il était à £ 611.955.000 au 1^{er} mars 1932.

Voici d'ailleurs quelles ont été pendant ces trois années les fluctuations de la dette publique divisée en ces trois catégories : la dette Perpétuelle (Funded debt), les Annuités Terminales (représentant des annuités à vie ou pour un certain nombre d'années, dont l'émission est limitée maintenant aux annuités à vie et dont la souscription doit être faite uniquement en argent comptant ou en titres du gouvernement qui doivent être appliqués à l'achat ou à l'annulation des titres de la dette, le paiement des annuités étant fait par le Fonds consolidé) et enfin la dette Amortissable (Unfunded debt) intérieure qui comprend la dette flottante, et extérieure :

ANNÉES SE TERMINANT LE 31 MARS	DETTE PERPÉTUELLE	A. TERMINABLE (engagement en capital évalué à :)	DETTE AMORTISSABLE		
			Intérieure		Extérieure
			Flottante	Autre	
1929	1.478.287	12.531	737.345	4.187.489	1.084.684
1930	1.456.005	12.163	637.415	4.289.296	1.074.158
1931	1.425.024	11.999	594.325	4.315.297	1.066.662
1932	1.467.075	11.719	611.955	4.252.356	1.090.836

Ces chiffres appellent peu de commentaires. L'augmentation de la dette flottante en 1932 est due, on le sait, à la perte de change subie par le Trésor au moment du remboursement de £ 56 millions des crédits étrangers de £ 80 millions ouverts à New-York et à

Paris au mois d'août 1931. Quant à l'augmentation de la dette extérieure elle relate fidèlement les crédits non encore remboursés. L'accroissement, la même année de la dette perpétuelle ainsi que la diminution de la dette amortissable s'explique par la conversion des obligations du Trésor 4 ½ 1930-31 en titres de l'ancien 4 % consolidé.

II. — 2^e PÉRIODE : 1932-33 ET 1933-34.

Au cours des années financières 1932-33, 1933-34 la tendance générale s'est modifiée. Le Trésor a été amené à emprunter des sommes importantes et la dette publique a augmenté de £ 390 millions, passant de £ 7.433.942.000 à £ 7.643.793.000 et à £ 7.822.330.000, tandis que sa composition se trouvait profondément modifiée par suite de nombreuses opérations de trésorerie qui se sont succédées en 1932 et en 1933.

Les versements au nouveau Fonds d'amortissement se sont élevés à £ 26.3 millions (£ 308.500.000 — £ 282.169.050 ¹⁾) et à £ 7,7 millions (£ 224 millions — £ 216.250.000) sommes suffisantes pour faire face aux paiements et aux rachats obligatoires que la hausse des valeurs d'Etat avait réduits dans une notable proportion, et que nous détaillons ci-dessous :

	<i>en millions de livres</i>	
	1932-33	1933-34
Capital des Annuités Terminales	0.9	0.9
Fonds d'amortissement pour :		
3 1/2 % Conversion Loan	7.5	—
4 % Consolidated Loan	2.3	—

(1) Y compris le versement de £ 28.956.000 (\$ 95.500.000) fait aux Etats-Unis au titre des dettes de guerre à l'échéance du 15 décembre 1932 pour lequel aucune provision n'avait été faite.

	1932-33	1933-34
4 % Funding Loan	3.5	3.7
4 % Victory Bonds	2.9	3.0
Emprunt au Gouvernement des U. S. A.	9.0 (1)	—

En 1932-1933 il faut ajouter au titre de l'ancien Fonds d'amortissement les £ 364.000 représentant l'excédent budgétaire 1931-32 affecté au rachat de titres de l'Emprunt de guerre 5 % et en 1933-34 les £ 31 millions d'excédent qui furent employés à diminuer la dette flottante.

Mais en 1932-33 il avait fallu emprunter £ 32,3 millions pour couvrir le déficit et £ 2,6 millions pour faire face au paiement des intérêts des certificats nationaux d'épargne. Le Trésor s'était procuré par l'emprunt £ 23,2 millions pour couvrir les dépenses de la conversion de l'Emprunt de guerre 5 % et la prime de comptant versée à ceux qui avaient expressément accepté la conversion un mois après qu'elle eût été annoncée. La perte de change subie au moment du remboursement du reste des crédits étrangers s'était élevée à £ 8 millions. Mais la cause principale de l'augmentation de la dette réside dans l'émission de £ 150 millions de bons du Trésor faite pour procurer des fonds à l'« Exchange Equalization Account » destiné à maintenir la stabilité de la Livre.

Dans son budget speech du 19 avril 1932 M. CHAMBERLAIN décrivait « l'influence perturbatrice sur le change des mouvements de capitaux considérables qui se dirigeaient vers l'Angleterre » et observait que, si l'Angleterre voulait éviter de violentes et périlleuses fluctuations de sa monnaie et permettre à

(1) Cette somme représente la portion du montant total payé aux Etats-Unis qui est normalement considérée comme remboursement de capital. Cependant le gouvernement anglais a décidé de considérer la somme entière comme un remboursement de capital dont il devrait être tenu compte dans le règlement final.

Londres de fonctionner comme le premier centre international du monde, il était nécessaire pour elle de conserver les réserves d'or et de change étranger suffisantes pour faire face à un retrait de capitaux à courte échéance et de pouvoir arrêter et repousser ces mouvements spéculatifs. En conséquence le Chancelier proposait de liquider l'ancien Fonds de change¹ et d'en utiliser l'actif comme le noyau du nouveau « Fonds d'égalisation des changes »² pour lequel il demandait le pouvoir d'emprunter £ 150 millions. Avec ces ressources le Fonds d'égalisation achète de l'or et des devises étrangères qu'il conserve ou convertit en or. Il revend cet or à la Banque d'Angleterre qui le lui achète à l'ancienne parité (ce qui évite à la Banque de laisser une partie des billets émis sans couverture, l'encaisse or étant toujours évaluée au pair métallique alors qu'il aurait fallu payer sur le marché l'or en livres dépréciées). Aussi malgré les substantiels bénéfices réalisés par le Fonds en revendant, pour soutenir la livre, des devises achetées à des cours plus favorables, cette perte (différence entre prix d'achat sur le marché et prix de vente à la Banque d'environ 1/3) devait épuiser rapidement l'actif du Fonds et nécessiter de nouvelles ressources. Au mois d'avril 1933 un nouveau crédit de £ 200 millions a été ouvert au Fonds.

Cependant il faut prendre en considération le ca-

(1) Fonds de change de £ 33 millions créé pendant la guerre et utilisé pour acheter les devises nécessaires au service de la dette britannique envers les Etats-Unis quand le change était favorable. La création de la Banque des Règlements internationaux ayant réduit considérablement l'utilité de ce fonds, M. SNOWDEN proposa en 1931 de faire un prélèvement de 23 millions qui ne s'éleva effectivement qu'à £ 12.750.000, de la sorte en avril 1932 il restait encore à ce fonds £ 20.250.000 (voir page 34).

(2) Voir sur cette question la thèse de M. CATIFORIS : la crise de la monnaie anglaise (1933) page 177 et suivantes).

ractère particulier de cette augmentation des bons du Trésor : ils ne servent pas en effet à couvrir les dépenses ordinaires du gouvernement et cette dette sera automatiquement remboursée (en grande partie tout au moins et cela dépend du taux de stabilisation) par la réévaluation de l'encaisse de la Banque d'Angleterre au moment de la stabilisation de la Livre.

Quoiqu'il en soit, par suite de ces diverses causes, la dette flottante était passée de £ 611.955.000 au 31 mars 1932 à £ 810.455.000 au 31 mars 1933. Le 31 mars 1934, malgré le nouveau crédit de £ 200 millions ouvert au Fonds d'égalisation, elle ne dépassait pas à la suite des opérations de consolidation £ 845 millions; cependant que la conversion de l'Emprunt de guerre amortissable 5 % en 3 ½ perpétuel avait porté la dette perpétuelle de £ 1.467.075.000 à £ 3.376.343.000 et que la dette amortissable intérieure (autre que la dette flottante) passait de £ 4.252.356.000 à £ 2.384.664.000 et à £ 2.550.000.000. Cet accroissement de la dette amortissable est dû en partie aux émissions des emprunts de conversion et aux opérations de consolidation de la dette flottante faites pendant l'année au-dessous du pair. Les souscriptions aux certificats d'épargne ont largement dépassé les remboursements. Enfin au moment de la conversion d'une partie des certificats nationaux d'épargne les intérêts ont été capitalisés. En effet l'intérêt des certificats nationaux d'épargne n'est payable qu'au moment du remboursement. Au capital de la dette figure seulement le prix d'émission sans tenir compte de l'intérêt accumulé. Pour ne pas avoir à rembourser une somme trop importante au mois de mars 1932 (date de l'échéance) la Trésorerie proposa aux détenteurs de titres une conversion de ceux-ci (commencée en février elle ne fut close que le 1^{er} avril, si bien qu'elle chevauche sur les deux années finan-

cières) en des titres variés dont le montant nominal s'élevait au montant nominal des certificats d'épargne plus l'intérêt accumulé (un penny par Livre par mois depuis 1921 soit 5 %).

Quant à la dette extérieure elle se trouvait normalement ramenée de £ 1.090.836.000 à £ 1.036.545.000 au 31 mars 1934 à la suite du remboursement complémentaire des crédits étrangers, des remboursements de capital faits aux Etats-Unis au titre des Dettes de Guerre et de la conversion des Dollars Bonds que nous étudierons plus loin.

CHAPITRE II.

Le service de la Dette.

Il est clair que le fardeau véritable d'une dette réside non dans son montant nominal mais dans la charge annuelle de ses intérêts, et, si nous considérons les chiffres de celle-ci, son évolution apparaît comme beaucoup plus satisfaisante car, tandis que le capital de la dette ne diminuait que lentement pour reprendre un mouvement ascendant à partir de 1932, la charge des intérêts a régulièrement décru depuis 1929 dans les importantes proportions suivantes :

Années financières	Intérêts et Administration
1929-30	307.251.000
1930-31	293.169.000
1931-32	289.492.000
1932-33	282.170.000
1933-34	216.450.000

De 1929-30 à 1933-34 le service des intérêts payables sur le Fonds consolidé a été réduit de 90 millions de Livres, de presque un tiers.

Trois causes expliquent cette réduction formidable. Mais, seule la dernière, la vaste conversion en 1932 de l'Emprunt de guerre 5 % et les opérations qui l'ont accompagné est l'œuvre de la Trésorerie britannique.

Quant aux deux autres, la diminution du taux d'intérêt des Bons du Trésor et celle du montant des versements faits au Gouvernement des Etats-Unis au

titre des Dettes de guerre, le tableau suivant, montrant les fluctuations du coût du service des différents engagements composant la dette publique, donne leur importance relative dans la réduction de la charge annuelle :

(en millions de livres).

Années financières	Bons du Trésor	Certificats d'Epargne	Administration	Emprunts aux U. S. A. %	Autres charges %
1929-30 ...	28.7	15.5	2.3	27.4	233.4
1930-31 ...	12.5	16.1	1.3	27.2	236.1
1931-32 ...	20.7	15.3	1.9	13.5	238.1
1932-33 ...	5.6	15.1	2.1	19.9	239.5
1933-34 ...	15.3		2.	3.3	296.4

A partir de 1930 le loyer de l'argent à court terme a baissé dans des proportions considérables sur le marché de Londres, puisque le taux d'intérêt moyen des Bons du Trésor qui atteignait en 1929-30 4,2 % ne s'élevait plus qu'à 2,6 % en 1930-31. Il remontait à 3,5 % en 1931-32 pour redescendre à 1,4 % en 1932-33 et à 0,7 % en 1933-34. Comme cet abaissement est dû à des conditions anormales, la stagnation des affaires et l'abondance extraordinaire des disponibilités à court terme sur le marché et comme il ne faut pas compter voir cet état de choses se prolonger indéfiniment, cette économie ne peut être considérée que comme passagère et non comme constituant un gain permanent.

Quant aux versements représentant les intérêts de la dette de Guerre envers le Gouvernement des Etats-Unis ils se sont élevés, jusqu'en 1931, à la somme prévue dans l'accord BALDWIN passé en 1923 au Congrès de Washington, qui, en consolidant la dette de la Grande-Bretagne, la fixait à 4.600 millions de dollars, remboursable en 62 ans et portant intérêt à 3 % pendant les dix premières années et à 3 ½ % à partir de 1933.

Ces intérêts et le remboursement du principal sont payables en 2 échéances égales le 15 juin et le 15 décembre. Le moratoire Hoover qui suspendit du 30 juin 1931 au 30 juin 1932 tout paiement au titre des Dettes de Guerre supprima une échéance pour chacune des deux années financières 1931-32, 1932-33. En 1933-34 la Grande-Bretagne versa « symboliquement » en tout et pour tout £ 3.330.000 (token payment) aux Etats-Unis.

Ce chapitre du service de la dette apparaît pour l'avenir sinon comme définitivement clos, du moins singulièrement réduit, car il semble bien peu probable que la Grande-Bretagne continue ses paiements¹ aux Etats-Unis alors que ses débiteurs ont cessé leurs versements. Dans tous les cas, par suite de l'intransigeance des Etats-Unis et de la carence de l'Allemagne un accord qui réglerait définitivement cette question des Dettes de Guerre apparaît comme bien incertain et à une lointaine échéance.

L'ampleur et le succès des opérations de conversion effectuées par la Trésorerie en 1932-33 furent tels que l'année fut et restera qualifiée dans les milieux financiers de « Conversion Year », année de conversion, ou plutôt année de la Conversion, car à côté de la conversion de l'Emprunt de guerre 5 %, qui dépasse en hardiesse toutes les autres opérations de ce genre effectuées jusqu'à cette époque, celles qui l'ont accompagnée, bien que montrant la continuité

(1) La note américaine transmise au Gouvernement britannique fixait à \$ 239.110.000 la somme due par l'Angleterre à l'échéance du 15 juin 1934, soit :

\$ 75.390.000 échéance de juin 1934.

\$ 88.000.000 échéance de juin 1933 (payement « symbolique »).

\$ 66.000.000 échéance de décembre 1933 (payement « symbolique »)

\$ 9.720.000 règlement du moratoire Hoover.

Le gouvernement britannique renonça à faire un versement « symbolique », la loi JOHNSON ayant assimilé les pays faisant des paiements symboliques aux pays faisant complètement défaut.

de la politique de la Trésorerie, peuvent apparaître comme bien insignifiantes.

Dans son budget-speech de décembre 1931, M. SNOWDEN jetait les premières bases du projet de conversion tendant à réduire le taux d'intérêt du War Loan 5 % que, depuis 1929, le Trésor avait le droit de rembourser intégralement, à une époque quelconque, moyennant un préavis de trois mois, et demandait au Parlement tous les pouvoirs nécessaires. L'opération se révélait d'une importance exceptionnelle, puisqu'elle devait porter sur un capital dépassant 2 milliards de livres et s'étendre à un nombre de porteurs de l'ordre de 3 millions, aussi demandait-elle une minutieuse préparation.

Le 30 juin M. CHAMBERLAIN annonçait le projet définitif à la Chambre des Communes. Les porteurs du War Loan avaient le choix entre deux solutions : soit se faire rembourser à partir du 1^{er} décembre, soit accepter en échange des titres nouveaux remboursables à partir de 1952 et rapportant 3 ½ %. Un délai de trois mois était accordé aux détenteurs du War Loan pour faire savoir à la Trésorerie s'ils optaient pour l'une ou pour l'autre solution. Tous ceux qui le 30 septembre n'auraient pas fait connaître leur décision seraient considérés comme acceptant la conversion. Pour hâter l'opération, une prime de 1 livre par 100 livres de titres convertis était accordée à tous ceux qui auraient notifié leur acceptation avant le 31 juillet.

Le moment était bien choisi. La Grande-Bretagne ne se trouvait plus dans la situation où elle était au mois de mai 1931, époque à laquelle on s'attendait à voir se réaliser l'opération, les conditions boursières étant favorables. Mais il manquait la confiance dans l'équilibre des finances publiques.

Un an après, les finances publiques étaient res-

taurées, le budget venait de se clore par un léger excédent et la sécurité budgétaire en rétablissant le crédit de l'Etat avait assuré aux fonds d'Etat une hausse substantielle indispensable à cette conversion.

Toutes les mesures avaient été mises en œuvre pour assurer le succès et la technique déployée par la Trésorerie a fait à juste titre l'admiration du monde entier.

Au titre des opérations préliminaires faites en vue de juger les possibilités du marché, et de fournir au Trésor d'importantes ressources immédiates se plaçant l'émission de mars où il a été offert aux porteurs de £ 116 millions de bons du Trésor à 4 ½ % venant à échéance le 15 avril, soit un emprunt de consolidation 4 %, soit un emprunt de conversion 4 ½ % et l'émission d'avril de bons du Trésor 33-42 % remboursables par tirages annuels.

La hausse des fonds d'Etat (le War Loan avait légèrement dépassé le pair) avait été accentuée par l'abaissement progressif du taux officiel de la Banque d'Angleterre (de 6 à 2 ½ %), le lendemain de l'annonce de la conversion il était porté à 2 % afin que le bon marché de l'argent s'accroûtât.

Pour rendre aux détenteurs du War Loan impossible de trouver sur le marché un placement plus favorable, le Chancelier monopolisa les disponibilités du marché en demandant le 30 juin aux milieux financiers de s'abstenir de prendre part à des émissions importantes. C'était l'embargo sur toutes les émissions nouvelles.

Enfin, on fit appel au patriotisme et au sens national de toutes les catégories de porteurs par toutes les voies, affiches, presse, radio. « Votre réponse rapide et empressée, s'écriait M. CHAMBERLAIN, nous aidera une fois de plus à affirmer devant le Monde l'inébranlable fermeté d'une nation à frayer sa

route à travers les difficultés et à encourager les autres à suivre notre exemple ». Il y eut un véritable mouvement national auquel toutes les classes, tous les milieux politiques coopérèrent dans un magnifique élan de patriotisme. Les Banques, non seulement donnèrent l'exemple en convertissant aussitôt les masses énormes de titres qu'elles détenaient, mais aidèrent le Gouvernement en abaissant le taux des dépôts.

Le succès dépassa les pronostics les plus optimistes. Le 1^{er} octobre, sur un montant nominal de £ 2.084.999.086, les porteurs avaient accepté la conversion pour £ 1.920.804.245, laissant ainsi seulement un reliquat de £ 165 millions¹ à rembourser le 1^{er} décembre. L'économie réalisée pour une année entière s'élève à plus de £ 30 millions de livres.

La voie aux conversions était ouverte et la Trésorerie ne manqua pas d'exploiter à fond les conditions favorables du marché pour lier à cette conversion maîtresse des opérations accessoires d'aménagement d'autres fractions de ses engagements et pour mener à bien une série de conversions annexes afin d'en tirer tout le parti possible.

Au mois d'octobre la Banque d'Angleterre émettait pour un montant de £ 150 millions des obligations du Trésor au pair portant intérêt à 2 % seulement, remboursables le 15 avril 1938 au plus tard avec faculté pour le Gouvernement de procéder à leur rachat à partir du 15 avril 1935. Préférence avait été donnée pour cette émission aux porteurs de bons du Trésor 4 ½ % dont le remboursement avait été fixé au 31 décembre et dont le montant s'élevait à £ 140 millions. Cette diminution de deux points et demi

(1) Encore fait-il noter que certains détenteurs, pour un montant d'environ £ 70 millions, (notamment les Banques étrangères), étaient contraints par leurs statuts de réclamer le remboursement.

dans l'intérêt des engagements à court terme représentait pour le contribuable une économie de £ 3.500.000 et affirmait la possibilité pour le Trésor d'établir son crédit du taux exceptionellement bas de la Banque d'Angleterre.

Pour faire face aux autres engagements venant à échéance le 1^{er} décembre, la Trésorerie fit cette fois appel à l'épargne en émettant un emprunt de conversion à 3 % (3 % Conversion Loan) à 97 livres 10 sh, remboursable à partir du 1^{er} mars 1948, dont le montant, £ 300 millions, fut employé au remboursement des £ 165 millions représentant la portion non convertie du War Loan, au rachat des £ 13 millions qui restaient du vieux War Loan 4,5 % et de £ 14 millions d'obligations du Trésor dont le remboursement avait été fixé au 1^{er} février 1933.

En septembre 1933 un nouvel emprunt de conversion de £ 150 millions à 2 ½ % (2 ½ Conversion Loan 44.49), remboursable à partir de 1944 avait permis de faire face à un remboursement de £ 50 millions d'obligations du Trésor 4 ½ %, et de £ 105 millions d'obligations 4 %.

Entre temps avait été émis avec succès au pair, pour un montant de £ 51.000.000 un emprunt de conversion (2 ½ Conversion Loan, 44.69) destiné à réduire le montant de la dette flottante.

Enfin, en juillet, la Trésorerie s'était attachée à convertir les « Dollar Bonds ». La Grande-Bretagne avait émis en janvier 1917 un emprunt de £ 250 millions 5 ½ remboursable en 20 ans. Le service de la dette devait être effectué soit en devises américaines sur la base de leur poids d'or en 1917, soit en sterlings au taux de \$ 4,86 ½ par livre. Mais l'abrogation de la clause or dans les contrats existants délivra la Trésorerie de cette obligation. Pour éviter de faire supporter aux détenteurs anglais (beaucoup de titres

avaient changé de propriétaire) les conséquences des fluctuations du dollar, la Trésorerie proposa aux porteurs des « Dollar Bonds » d'échanger leurs titres 5 ½ %, libellés en dollars, contre des titres nouveaux 2 ½ %, libellés en sterlings, sur la base de £ 260 contre \$ 1.000. L'opération présentait pour la Trésorerie un double avantage. D'une part, l'intérêt était réduit de 5 ½ à 2 ½ %, d'autre part l'échange se faisait sur la base d'un peu moins de 4 dollars par livre au lieu de 4,86 ½ dollars prévus dans le contrat d'émission. Par contre, l'augmentation de capital, £ 24 millions¹ ayant été convertis (sur £ 28 millions non encore amortis), s'est élevée à £ 6 millions.

L'extension qui apparaît ainsi de la conversion initiale du War Loan permet de mieux apprécier ses grandes et multiples conséquences. Les seules opérations annexes, pour secondaires qu'elles puissent paraître, sont loin d'être négligeables puisqu'elles procurent à la Trésorerie une économie supplémentaire de £ 10 millions.

Les deux tableaux ci-dessous résument les opérations et les résultats des conversions et aménagements effectués par la Trésorerie depuis juin 1932 :

Emprunts	Montant	Juin 1932 (000 omis)		%	Intérêts payables
		Rachetable au plus tôt	au plus tard		
War Loan	2.084.994	29	47	5	104.250
War Loan	12.804	25	45	4 1/2	576
Treasury-Bonds	140.313	32	34	4 1/2	6.314
—	14.076	33	33	4 1/2	633
—	114.608	33	35	5	5.730
—	50.757	34	34	4 1/2	2.284
—	105.000	34	36	4	4.200
Dollars Bonds	24.000	—	37	5 1/2	1.320
	2.546.352				125.307

(1) Au cours du change.

En l'espace d'un an et demi, un tiers de la dette a été converti à un taux d'intérêt représentant une économie brute de plus de 40 millions de livres sur le chapitre de la dette et une économie nette de 30 millions de livres (après déduction de la diminution du rendement de l'income-tax) pour le contribuable.

CONCLUSION

Ainsi, au printemps de 1934, au moment où la plupart des grands pays se débattent dans le désordre de leurs finances publiques, le rétablissement financier de la Grande-Bretagne (qui n'a pas été un des moindres éléments de l'évolution favorable dont l'Angleterre donne actuellement des signes certains) est une œuvre accomplie : le budget vient de se clore par un excédent important, certains fonds d'Etat sont cotés plus haut qu'avant la guerre et le crédit de l'Etat se trouve consolidé aux environs de 3 ½ % sur la base du nouveau type de rente qui s'est constamment tenu très près du pair.

Ces résultats illustrent la valeur pratique des principes fermes et des disciplines strictes en une pareille matière. En ce domaine la Grande-Bretagne n'a pas été le jouet des événements, son gouvernement a réellement gouverné. Il a fait preuve non seulement de continuité de vues et de hardiesse dans la conception des remèdes, mais de la plus rigoureuse logique dans l'ordre de leur application, d'abord les économies, ensuite les sacrifices demandés aux contribuables, l'aménagement fiscal du budget et comme couronnement de ces opérations : les conversions. Il n'y a pas eu seulement dans la méthode anglaise dosage judicieux des remèdes, mais ordonnance logique dans leur emploi.

Et, contrairement à ce que beaucoup s'imaginent, la baisse de la livre n'a que dans une faible mesure facilité la tâche du gouvernement britannique. Il ne

faut pas oublier que le niveau général des prix n'a varié en Angleterre que dans des proportions relativement insignifiantes depuis la suspension de l'étalon-or et que, par conséquent, les impôts ont été pour le contribuable à peu près aussi lourds qu'ils l'étaient avant la chute de la livre. Dans le redressement budgétaire, le facteur monnaie n'est intervenu que très indirectement et seulement dans la mesure où la baisse de la livre a pu contribuer à la reprise économique, reprise qui a entraîné une amélioration du rendement de certains impôts indirects et une atténuation des dépenses imposées à l'Etat par le chômage.

Cependant, deux facteurs qui méritent d'être cités pour leur valeur d'exemple ont aidé le gouvernement dans son œuvre de redressement.

D'abord, selon le mot de M. POUYANNE, le Chancelier de l'Echiquier est un véritable « dictateur aux finances » et, ainsi que nous avons eu l'occasion de nous en apercevoir au cours de cette étude, toute la procédure budgétaire au Parlement se borne à un exposé du Chancelier, suivi de quelques discours de personnages politiques importants et en fait, que le gouvernement soit de coalition, conservateur ou travailliste, le Budget est toujours adopté sans modification. A la Chambre des Communes les commissions parlementaires n'existent pas ou pour ainsi dire pas. Ensuite les autorités britanniques ont été aidées par le patriotisme et l'unanimité admirables avec lesquels toutes les classes ont supporté les sacrifices qui leur étaient imposés à un moment où toutes avaient à souffrir de la crise des affaires et de la baisse des revenus, les unes l'augmentation des impôts, les autres la diminution des traitements ¹ et

(1) L'Opinion publique étrangère s'est emparée avec empressement de la grève des marins à Invergordon et lui a donné une importance qu'elle n'avait pas.

des allocations de chômage, et enfin celle des rentiers : la conversion.

Quoiqu'il en soit, en 1934, la nation britannique a commencé à recueillir les fruits des efforts des particuliers et du gouvernement, lequel a pu annoncer au pays, par la voix de M. CHAMBERLAIN, que « l'histoire de la Maison de la Désolation était terminée et qu'était en train de s'ouvrir le premier chapitre des Grandes Espérances »¹ dont les allègements proposés le 17 avril par le Chancelier étaient le commencement.

Le budget de 1933-34 ayant laissé un « surplus » voisin de £ 40 millions, le Chancelier a pu, sans se départir d'une sage prudence, baser ses prévisions pour l'exercice prochain sur un excédent de recettes de £ 29 millions, excédent dont il n'a pas hésité à faire bénéficier aussitôt les contribuables et les parties prenantes du budget.

Dans la tâche inverse de celle qui se posait en septembre 1931 à M. SNOWDEN, M. CHAMBERLAIN a été guidé par le souci de faire bénéficier de cet excédent les diverses classes en proportion de la contribution qu'il leur avait été demandé de fournir. La diminution des allocations de chômage, la réduction des traitements et l'augmentation des impôts n'avaient été imposés par le gouvernement et acceptés par le peuple que comme des expédients temporaires destinés à faire face à une situation temporaire. Les subsides aux chômeurs étaient rétablis dans leur intégralité et les fonctionnaires se voyaient restituer 50 % des diminutions faites en septembre 1931 sur les traitements, salaires et appointements. Le taux de l'income-tax était réduit de 5 sh à 4 sh 6 et l'impôt sur les automobiles de 1 livre par cheval vapeur à 15 sh.

(1) « *Bleak House* » et « *Great Expectations* », titres de romans de DICKENS.

Par ces dégrèvements, le gouvernement a trouvé le meilleur moyen d'apporter un stimulant efficace à l'industrie et au commerce. Quant aux premières mesures, la restauration intégrale des allocations de chômage et celle, partielle, des traitements, qui laissent en définitive le rétablissement financier à la charge du rentier, non seulement elles font apparaître une inégalité¹ entre deux classes pareillement touchées en 1931, mais encore elles laissent planer sur l'avenir des finances publiques anglaises une menace qu'il ne faut pas se dissimuler.

Non sur l'avenir immédiat certes, les estimations du Chancelier ont été assez « serrées et faites dans un esprit assez conservateur » pour assurer à l'exercice prochain un équilibre à peu près certain et la situation de l'économie anglaise est assez favorable pour laisser entrevoir, à moins de catastrophes imprévues, une augmentation du rendement des impôts. Mais le Chancelier a annoncé dans son budget-speech l'intention du gouvernement d'employer les « surplus » à faire face à des augmentations inévitables² de dépenses dont, entre autres, dès qu'il le semblera bon au Parlement, la restauration intégrale des traitements. Le gouvernement semble avoir abandonné pour l'avenir tout projet d'économies.

Nous avons essayé de montrer dans notre introduction et au cours de cette étude les difficultés qui ont résulté pour l'économie anglaise de l'inflation budgétaire et la part que celle-ci avait eue dans la

(1) Inégalité que M. CHAMBERLAIN a expliqué en déclarant que « quelqu'aient été les privations de ceux dont le revenu avait été réduit, leur position était encore préférable à ceux qui n'avaient pas de revenu du tout ».

(2) Le Chancelier semble avoir fait allusion non seulement aux augmentations des dépenses des services civils mais de celles des services de la Défense Nationale. Les crédits demandés par la Marine, l'Armée et l'Aéronautique sont en 1934 en augmentation de £ 4 millions sur 1933.

crise qui ébranla tout l'édifice britannique en 1931. La Grande-Bretagne a réduit actuellement ses budgets dans une notable proportion, mais il est certain que même si le problème budgétaire se trouvait résolu, ce qui n'est pas sûr, le retour aux extravagants budgets d'il y a quelques années serait une erreur dont le pays tout entier aurait vite à se repentir.

ANNEXE

Les dépenses publiques de l'Allemagne, des Etats-Unis et de la France, de 1924 à 1931 :

	Allemagne (en millions de marks)	Etats-Unis (en millions de dollars)
1924-25	7.793	3.530
25-26	8.233	3.585
26-27	9.302	3.644
27-28	10.195	3.672
28-29	11.845	3.848
29-30	11.357	3.993
30-31	11.739	4.231

France
(en millions de francs).

1925	33.137
26	37.338
27	39.541
28	42.444
29	45.366
1930-31	50.465

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX (E.). — Législation financière.
CATIFORIS (S. J.). — La crise de la monnaie anglaise (Thèse, Paris (1931)).
DALTON (Hugh). — Public finance (Londres).
GRICE. — National and local finance (Londres).
MALLET (Sir Bernard). — British Budgets, 1921-22 to 1932-33 (Londres).
LE PARC. — La Crise de la livre sterling (Thèse, Paris, 1932).
PIGOU (A. C.). — A study in Public finance (Londres).
STAMP (Sir Josiaph). — British incomes and property; The fundamental principles of taxation; Wealth and taxable capacity (Londres).
VIENOT (Guy). — Les difficultés de l'industrie britannique depuis la guerre (Thèse Paris 1932).
YOUNG (H.). — The system of National finance. (Londres).

Publications officielles.

- Civil appropriation Accounts.
Customs and Excise Tariff.
Finance Accounts.
Financial Statements.
Memorandum de la Société des Nations.
National Debt. — Return showing the Aggregate Gross Liabilities of the State.
National Debt. — Return showing Dead-Weight Debt, other capital Liabilities and Aggregate Gross Liabilities of the State.
Parliamentary Debates.
Public social Services.
Report of the Inland Revenue Commissioners.
Report of the Commissioners of Customs and Excise.
Report of the Royal Commission on the Income-Tax.
Report of the Colwyn Committee.

Revue et Journaux.

Bauker.

Bulletin quotidien.

Bulletin de Statistique et de législation comparée du Ministère des Finances.

Daily Express.

Economist.

Economiste français.

Financial News.

Financial Review of Review.

Journal of the Royal Statistical Society.

Review of the Midland Bank.

Revue d'Economie politique.

Revue de Science et Législation financière.

Statistical Summary of the Bank of England.

Temps financier.

Times.

Vu : Le Président de Thèse,

H. TRUCHY.

Vu : Le Doyen,

Edgar ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

Les Budgets de 1929-30 à 1933-34.

1. 1929-30	15
2. 1930-31	20
3. 1931-32 (1 ^{er} Budget)	31
4. 1931-32 (2 ^e Budget)	39
5. 1932-33	51
6. 1933-34	61

DEUXIEME PARTIE

Dépenses et Economies.

CHAPITRE 1 ^{er} . — L'accroissement des dépenses publiques de l'Angleterre à partir du moment où furent liqui- dées les charges immédiates de la Guerre	74
CHAPITRE II. — Les Economies (septembre 1931)	87

TROISIEME PARTIE

Recettes fiscales et douanières.

CHAPITRE 1 ^{er} . — Les Impôts sur le Revenu	110
<i>Section I.</i> — L'Income-Tax	110
<i>Section II.</i> — Le Surtax	117
CHAPITRE II. — Une nouvelle source de recettes : les Droits de douane	124
<i>Section I.</i> — Evolution générale des impôts indirects	124
<i>Section II.</i> — Les Droits de Douane	126

QUATRIEME PARTIE

La Dette publique.

CHAPITRE 1 ^{er} . — Evolution du capital de la Dette	142
<i>Section I.</i> — De 1929 à 1932	142
<i>Section II.</i> — De 1932 à 1934	154
CHAPITRE II. — Evolution de la charge des intérêts	159
ANNEXE	168
CONCLUSION	168
ANNEXE	173
BIBLIOGRAPHIE	174

